

Denkmalschutz durch Industrienorm statt Gesetz?

Karl, Raimund

Published: 09/02/2019

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Cyswllt i'r cyhoeddiad / Link to publication](#)

Dyfyniad o'r fersiwn a gyhoeddwyd / Citation for published version (APA):

Karl, R. (2019, Feb 9). Denkmalschutz durch Industrienorm statt Gesetz? ÖNORM S 2411 „Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften“. Archäologische Denkmalpflege. <https://archdenk.blogspot.com/2019/02/denkmalschutz-durch-industrienorm-statt.html>

Hawliau Cyffredinol / General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Denkmalschutz durch Industrienorm statt Gesetz?

ÖNORM S 2411

„Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften“

Raimund Karl

Abstract: Zwar hat die Republik Österreich die Valletta-Konvention 2015 ratifiziert, die Umsetzung ihrer wichtigsten Bestimmung, die in ihrem Artikel 5 vorgesehene, vollständige Einbindung der Archäologie in den Raum- und Bauplanungsprozess, aber bislang nicht gesetzlich umgesetzt. Eine solche gesetzliche Umsetzung dieser vertraglichen Verpflichtung scheint auch weder geplant noch der dafür notwendige politische Wille vorhanden zu sein. In der Praxis stellt dies insbesondere für die archäologische Denkmalpflege ein gravierendes Problem dar, weil die gesetzlichen Schutzbestimmungen des Denkmalschutzgesetzes erst greifen, wenn bei Erdarbeiten zufällig archäologische Hinterlassenschaften angetroffen werden, die iSd § 8 Abs. 1 DMSG als Bodendenkmale zu betrachten sind. Nachdem deren rechtlich korrekte Behandlung jedoch zu gravierenden Verzögerungen oder sogar dem Scheitern des betroffenen Entwicklungsprojektes führen können und die die Erdarbeiten durchführenden Arbeitskräfte oft genug auch tatsächlich hochsignifikante archäologische Hinterlassenschaften im Erdboden nicht erkennen oder richtig deuten können, wird die angetroffene Archäologie derzeit oft – ob nun vorsätzlich, irrtümlich oder unwissentlich – einfach weggebaggert und damit undokumentiert vernichtet. Wird sie hingegen nicht zerstört, sondern rechtlich korrekt behandelt, entsteht oft signifikanter wirtschaftlicher Schaden.

Um dieses Problem für sowohl die Entwicklungsprojekte planende bzw. diese finanzierende oder versichernde Wirtschaft als auch die archäologische Denkmalpflege so gut als möglich zu lösen, wurde daher nun auf Initiative der Wirtschaft die ÖNORM S 2411 „Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften“ entwickelt. Diese sieht eine freiwillige, den Vorgaben des Art. 5 der Valletta-Konvention entsprechende, frühzeitige Einbindung der Archäologie in den Raum- und Bauplanungsprozess vor, um allfällige Risiken durch archäologische (und auch andere relevante) Altlasten im Boden präventiv erkennen, bewerten und folglich bei der Planung von Entwicklungsvorhaben sachgerecht berücksichtigen zu können. Dadurch sollen Schäden, sowohl für die Wirtschaft, als auch an archäologischen Hinterlassenschaften, möglichst minimiert oder sogar – falls möglich – gänzlich vermieden werden. Dieser Beitrag diskutiert daher die Probleme, die zur Entwicklung dieser ÖNORM geführt haben und stellt die in ihr normierte Vorgehensweise zur (auch archäologischen) Vorerkennung von Risiken im Boden von Liegenschaften vor.

Im deutschen Sprachraum (und nicht nur in diesem) sind wir es seit langem gewohnt, dass der Staat für die (archäologische) Denkmalpflege zuständig ist. In Österreich steht das sogar in der Bundesverfassung: „*Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten: ...; Denkmalschutz; ...*“ (Art. 10 Abs. 1 Z 13 [B-VG](#)). Der Staat – im Falle Österreichs aufgrund der gerade zitierten Verfassungsbestimmung der Bund – hat also die für den Denkmalschutz erforderlichen Gesetze zu erlassen und für deren Vollzug Sorge zu tragen.

In Österreich ist der Staat dieser Aufgabe in erster Linie zuerst durch die Erlassung des (seitdem mehrfach novellierten) *Denkmalschutzgesetzes* [\[DMSG\]](#) im Jahr 1923 und die damit verbundene Umwandlung der seit 1853 bestehenden [k.k. Central-Commission für die Erforschung und Erhaltung der Kunst- und historischen Denkmale](#) – einer Forschungseinrichtung – in das mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraute *Bundesdenkmalamt* [\[BDA\]](#) nachgekommen. Zusätzlich hat die Republik Österreich infolge ihres Beitritts zur Europäischen Union gewisse Bereiche des (archäologischen) Denkmalschutzes auch – in Umsetzung der Richtlinie 85/337/EEC (zuletzt novelliert in Richtlinie [2014/52/EU](#)) – in seinem im Jahr 2000 erstmals verabschiedeten (seither mehrfach novellierten) *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* [\(UVP-G\)](#) geregelt. Schließlich hat Österreich auch noch eine

Reihe internationaler (auch archäologisch relevanter) Denkmalschutzkonventionen ratifiziert, darunter nicht zuletzt das [Europäische Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes \(revidiert\)](#) (CoE 1992a), die sogenannte *Valletta-Konvention*.

Aber was, wenn der Staat den (archäologischen) Denkmalschutz in Gesetzgebung und Vollziehung nicht ausreichend erledigt; z.B. indem er gewisse Verpflichtungen, die sich aus internationalen Konventionen ergeben, nur teilweise und unzureichend erfüllt? Was, wenn der politische Wille für eine dringend erforderliche Änderung des [DMSG](#) nicht vorhanden ist, obwohl dessen Novellierung in jeder Regierungsvereinbarung der letzten 10 Jahre geplant war? Und was, wenn jahrzehntelange, ideologisch motivierte staatliche Totsparpolitik, insbesondere im öffentlichen Dienst, dazu führt, dass die zuständige Behörde personell einfach so extrem unterausgestattet ist, dass sie kaum noch ihre allerwichtigsten Aufgaben, geschweige denn alle der Aufgaben, die sie zum Wohl der Denkmale und damit der Allgemeinheit erfüllen sollte, ausreichend erledigen kann?

Die österreichische Lösung für diese Probleme wäre, sich beim Wirten zu treffen und herzerreißend darüber zu jammern, wie furchtbar denn nicht alles und wie unverständlich insbesondere die nur noch der Wirtschaft zuarbeitende Politik ist. Natürlich nicht ohne sich dabei einen kräftigen Rausch anzutrinken und ein paar markige Sprüche von sich zu geben. Bringen tut das allerdings leider – außer etwas Seelenhygiene – recht wenig.

Valletta und die Raum- und Bauplanung

Im österreichischen archäologischen Denkmalschutz befindet man sich ziemlich genau in der im vorletzten Absatz in Form von Fragen dargestellten Situation: der politische Wille zur dringend notwendigen, grundlegenden Überarbeitung des Denkmalschutzgesetzes scheint seit langem zu fehlen. Und Österreich hat zwar die Valletta-Konvention ratifiziert, aber bereits in den Erläuterungen zur Vorlage zur Ratifikation angemerkt, dass Österreich die in diesem Abkommen enthaltenen Verpflichtungen ohnehin bereits durch das DMSG erfüllen würde und daher „*Legistische Maßnahmen ... aufgrund der bestehenden rechtlichen Grundlagen im DMSG nicht notwendig*“ ([Erläuterungen 2015](#), 1) seien.

Gerade der zuletzt zitierte Satz ist für den Fachmann nun doch einigermaßen verwunderlich, verlangt doch die Valletta-Konvention in ihrem Art. 5 von Vertragsparteien:

„i. danach zu streben, die jeweiligen Erfordernisse der Archäologie und der Erschließungspläne miteinander in Einklang zu bringen und zu verbinden, indem sie dafür Sorge trägt, dass Archäologen beteiligt werden:

a. an einer Raumordnungspolitik, die auf ausgewogene Strategien zum Schutz, zur Erhaltung und zur Förderung der Stätten von archäologischem Interesse ausgerichtet ist, und

b. an den verschiedenen Stadien der Erschließungspläne;

ii. für eine systematische Konsultation zwischen Archäologen, Städteplanern und Stadtentwicklern Sorge zu tragen:

a. damit Erschließungspläne, die sich auf das archäologische Erbe wahrscheinlich nachteilig auswirken, geändert werden können;

b. damit genügend Zeit und Mittel für eine geeignete wissenschaftliche Untersuchung der Stätte und für die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden können;

iii. sicherzustellen, dass bei Umweltverträglichkeitsprüfungen und den sich daraus ergebenden Entscheidungen die archäologischen Stätten und ihr Umfeld in vollem Umfang berücksichtigt werden;

iv. dafür zu sorgen, dass im Zuge von Erschließungsarbeiten gefundene Elemente des archäologischen Erbes, soweit praktisch möglich, an Ort und Stelle erhalten bleiben;

v. sicherzustellen, dass die Öffnung archäologischer Stätten für die Öffentlichkeit, insbesondere notwendige bauliche Vorkehrungen für die Aufnahme großer Besucherzahlen, den

archäologischen und wissenschaftlichen Charakter der Stätten und ihrer Umgebung nicht nachteilig beeinflusst.“ (offizielle österreichische Übersetzung, [BGBl. III Nr. 22/2015](#)).

Ungünstigerweise ist allerdings fast nichts davon im [DMSG](#) umgesetzt; und selbst das UVP-G deckt bloß den Punkt iii dieser Verpflichtungen ab. Mehr noch, auch die 9 österreichischen Landesbauordnungen (z.B. [Niederösterreichische Bauordnung 2014](#)) nehmen auf die Belange des Denkmalschutzes in der Regel nur insoweit Rücksicht, als sie gemäß §§ 2, 2a bzw. 3 [DMSG](#) nach dem konstitutiven Prinzip ([DGUF 2013](#), 2) geschützte Denkmale zwingend berücksichtigen müssen; wobei sie in der Regel archäologische Denkmale überhaupt nicht gesondert berücksichtigen.

Von einer vollständigen Einbindung der Archäologie in den Raum-, Flächenwidmungs- und Bauplanungsprozess, wie sie von der Valletta-Konvention eigentlich beabsichtigt ([CoE 1992b](#)) und inzwischen fast überall sonst in Europa auch umgesetzt wurde, kann also bestenfalls sehr bedingt die Rede sein. Konstitutiv geschützte archäologische Denkmale und sogenannte Fundhoffungsgebiete (die allerdings ebenfalls iSd § 1 Abs. 5 gem. §§ 2a oder 3 [DMSG](#) konstitutiv geschützt werden müssen, siehe jeweils zu § 1 Abs. 5 die Erläuterungen in [RV 1990](#); [1999](#)) sind zwar ins Grundbuch einzutragen; und das BDA versucht, so gut es kann, bekannte Fundstellen bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen in seinen in derartigen Verfahren einzuholenden Gutachten den Raumplanungsbehörden zur Kenntnis und Berücksichtigung zu bringen. Dennoch muss derzeit nach dem konstitutiven Prinzip nicht denkmalgeschützte Archäologie in Raum- und Bauplanungsverfahren praktisch nicht berücksichtigt werden und auch keine Archäologinnen in den Planungsprozess einbezogen werden. Nur wenn ein konstitutiv geschütztes Denkmal betroffen wäre, müssen – nachdem für dessen Veränderung bzw. Zerstörung eine Bewilligung durch das BDA gem. § 5 Abs. 1 [DMSG](#) erforderlich ist – Archäologinnen konsultiert werden; und wenn der Genehmigungsantrag gestellt wird, ist es meistens schon zu spät, die betroffenen Denkmale im Sinne des Art. 5 Abs. iv der Valletta-Konvention noch tatsächlich in situ erhalten zu können: die Planungen sind zu diesem Zeitpunkt meist schon viel zu weit fortgeschritten.

Eine präventive Vorerkundung möglicherweise von einem Projekt betroffen sein könnender archäologischer Überreste, die nicht bereits gem. §§ 2, 2a oder 3 [DMSG](#) unter Denkmalschutz stehen, ist derzeit in Österreich überhaupt nur bei Bau- bzw. sonstigen Entwicklungsprojekten vorgesehen, die den Bestimmungen des [UVP-G](#) unterliegen. Der UVP-Genehmigungspflicht unterliegen allerdings gem. Anhang 1 des [UVP-G](#) nur Großbau- und andere massive Entwicklungsvorhaben, wie z.B. die Anlage von Großdeponien, von Großkraftwerken, der Neubau oder die Verbreiterung von Straßen von mehr als 10 km durchgehender Länge oder Eisenbahntrassen von mehr als 10 km Länge, großangelegter Bergbau bzw. sonstige Extraktionen von Bodenschätzen, etc. Die Errichtung von Industrie- und Gewerbeparks unterliegt erst der UVP-Pflicht, wenn diese mehr als 50 ha Fläche haben, städtebauliche Vorhaben erst ab einer Flächeninanspruchnahme von mindestens 15 ha und einer Bruttogeschoßfläche von mehr als 150 000 m², die Errichtung von Einkaufszentren erst mit einer Flächeninanspruchnahme von mindestens 10 ha oder mindestens 1 000 Stellplätzen für Kraftfahrzeuge, sofern diese nicht in besonderen Schutzgebieten errichtet werden sollen.

Selbst bei derart großen Bauvorhaben ist es – aufgrund des erbärmlichen Zustands der archäologischen Landesaufnahme, die, um das hier wieder einmal zu erwähnen, keineswegs die Schuld des BDA, sondern vielmehr die Folge seiner stets absolut inadäquaten Ausstattung durch die Politik mit archäologischem Fachpersonal ist – recht unwahrscheinlich, bei der Erstellung der Umweltverträglichkeitserklärung gem. § 6 [UVP-G](#) auf Hinweise auf bekannte archäologische Überreste zu stoßen, die eine Notwendigkeit für weitere archäologische Vorerkundungen auslösen könnten. Schließlich sind in Österreich dem BDA pro Quadratkilometer gerade einmal durchschnittlich 0,26 archäologische Fundstellen bekannt (pers. Komm. B. Hebert, BDA, 22.5.2018; zum Vergleich: in Wales sind es 4,81 pro km²). Bei Anlage eines 50 ha Fläche großen Industrie- und Gewerbeparks ist also die Wahrscheinlichkeit, dass von der betroffenen Fläche bereits eine archäologische Fundstelle bekannt ist, gerade einmal ca. 13%, bei einem städtebaulichen Vorhaben von 15 ha Fläche sogar nur

ca. 4%. Das bedeutet natürlich keineswegs, dass sich auf der betroffenen Bodenfläche keine archäologischen Überreste befinden: es sind nur von dort bisher keine bekannt.

Die von der Valletta-Konvention in ihrem Art. 5 Abs. ii genannte „*systematische Konsultation zwischen Archäologen, Städteplanern und Stadtentwicklern*“, die dafür sorgen soll, dass „*genügend Zeit und Mittel für eine geeignete wissenschaftliche Untersuchung der Stätte und für die Veröffentlichung der Ergebnisse zur Verfügung gestellt werden können*“ (BGBl. III Nr. 22/2015), findet also derzeit in Österreich meistens nicht statt. Das ist in einem Land, in dem jedes Jahr durchschnittlich ca. 70 km² an Grünland verbaut werden (UBA [2001](#); [2004](#); [2007](#); [2010](#); [2013](#); [2016](#)), um von bereits zuvor verbautem Boden erst gar nicht zu reden, klarerweise hochgradig problematisch: natürlich beträgt die Dichte tatsächlich vorhandener archäologischer Fundstellen in Österreich sicher nicht nur ca. 0,26 pro km², sondern liegt wohl – wie beinahe überall in seit der Urzeit einigermaßen konstant dicht besiedelten Gebieten Mitteleuropas – so eher um die ca. 12 Fundstellen pro km². Man kann bzw. muss also damit rechnen, dass in Österreich jedes Jahr allein durch die Grünlandneuverbauung ca. 850 archäologische Fundstellen betroffen sind; und vermutlich noch viele mehr durch die ebenfalls stetige stattfindende Braunlandneuverbauung. Das bedeutet natürlich keineswegs, dass man in jeder Baugrube, die ausgehoben wird, auf archäologische Überreste trifft; aber doch in vielen.

Die ‚böse Wirtschaft‘ als Ursache des Fehlens einer gesetzlichen Regelung?

Wir ArchäologInnen bzw. archäologischen DenkmalpflegerInnen sind es gewohnt, die Schuld am Fehlen einer gesetzlichen Regelung, die eine Beteiligung der Archäologie am Bauplanungsprozess regelt, der ‚bösen Wirtschaft‘ anzulasten, die dagegen ja angeblich massives Lobbying betreibt. Schließlich erlaubt das Fehlen einer systematischen Berücksichtigung der Archäologie es (wenigstens angeblich) Bauherren und Bauunternehmern, unliebsame archäologische Überreste, die beim Ausbaggern der Baugrube zufällig angetroffen werden, einfach schnell wegzubaggern und sich damit die unerwünschten Kosten für ‚teure archäologische Untersuchungen‘ zu ersparen. Und das stimmt vermutlich auch; wenigstens bis zu einem gewissen Grad.

Der Grad, bis zu dem es jedenfalls stimmt, ist der, dass Bauherren bzw. Bauunternehmen Archäologie gerne rasch wegbaggern lassen (würden), wenn sie zufällig und unerwartet beim Ausheben einer Baugrube auf archäologische Überreste stoßen. Das liegt allerdings nicht daran, dass die zufällige Entdeckung archäologischer Überreste bei Bauarbeiten samt – wenn sie denn stattfindet – gesetzlich gem. § 8 Abs. 1 erforderlicher Fundmeldung allfällig dabei entdeckter Bodendenkmale¹ eventuell ‚teure archäologische Untersuchungen‘ auslösen kann. Vielmehr liegt es in erster Linie daran, dass die durch die Rechtsfolgen der Fundmeldung gem. § 9 [DMSG](#) und eventuell dann erforderlich werdenden archäologischen Notbergungen ausgelösten Bau- bzw. Arbeitsverzögerungen die gesamte Bauplanung über den Haufen werfen können und die Stehzeiten enorme Kosten verursachen: die Baufirma muss schließlich ihr Personal weiter bezahlen, auch wenn die Baustelle für ein paar Tage, Wochen oder gar Monate steht. Und auch die Geräte wie Bagger, die dann ungenutzt unproduktiv herumstehen, kosten einen Haufen Geld, ohne irgendwelche Einnahmen hereinzubringen. Anders gesagt: es sind nicht

¹ n.b.: Bodendenkmale iSd § 8 Abs. 1 [DMSG](#) sind nicht dasselbe wie archäologische Überreste: zwar sind alle Bodendenkmale archäologische Überreste, aber keineswegs alle archäologischen Überreste auch Bodendenkmale. Die Legaldefinition bezeichnet als Bodendenkmale nämlich nur solche „unter der Erd- bzw. Wasseroberfläche“ aufgefundenen „Gegenstände, die infolge ihrer Lage, Form oder Beschaffenheit **offenkundig** den Beschränkungen dieses Bundesgesetzes unterliegen könnten“ (§ 8 Abs. 1 [DMSG](#); Hervorhebung: RK). Der Meldepflicht dieses Paragraphen und ihren Rechtsfolgen gem. § 9 [DMSG](#) unterliegen also nur jene Funde archäologischer Überreste, bei denen jeder *gewöhnliche Staatsbürger* unschwer und ohne Anleitung durch Fachleute erkennen kann, dass die Erhaltung des aufgefundenen Gegenstandes im öffentlichen Interesse gelegen sein dürfte. Das ist der neuen Präsidentin des BDA, Erika Pieler, zufolge z.B. ein (gut erhaltener und daher überhaupt noch als solcher erkennbarer) römischer Bronzehelm ([Karl et al. 2017](#), 111-112), nicht hingegen irgendwelche unauffälligen Kleinfunde oder gar irgendwelche für den Laien gar nicht als von Menschen geschaffen, historisch bedeutend erkennbare Bodenformationen wie archäologische Ablagerungen (Verfärbungen) im Boden.

hauptsächlich die für die archäologischen Untersuchungen anfallenden Kosten, die der Bauwirtschaft wehtun, weil diese im Vergleich zum gesamten Bauvolumen normalerweise nicht einmal die sprichwörtlichen *peanuts* sind, sondern die durch Stehzeiten verursachten Kosten. Diese Letzteren können die Baufirma potentiell wirtschaftlich umbringen, und kein Wirtschaftstreibender will, dass seine Firma und damit auch er selbst durch ‚dummen Denkmalschutz‘ gefährdet oder gar ruiniert wird.

Dass die Bauwirtschaft tatsächlich kein Problem damit hat, die Kosten für archäologische Ausgrabungen zu tragen, zeigt sich in aller wünschenswerten Deutlichkeit in Österreich daran, dass sie das seit vielen Jahrzehnten ohne großes Murren tut, ohne – außer vielleicht im Rahmen von UVP-Verfahren – überhaupt gesetzlich oder sonstwie dazu verpflichtet zu sein. Denn das österreichische [DMSG](#) kennt bekanntlich das Prinzip der *Erhaltung* von Denkmalen *durch* wissenschaftliche *Dokumentation* ihrer Veränderung bzw. Zerstörung überhaupt nicht. Vielmehr kennt es nur das Prinzip der *in Erscheinung und Substanz* (und damit physisch) *unveränderten Erhaltung von Denkmalen* als authentische Quelle (siehe §§ 1 Abs. 1, 5, 6, 8 und 10, 4 Abs. 1, 5 Abs. 1, 9 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 5, 31 sowie 37 Abs. 1-3 und 6 [DMSG](#); cf. [RV 1999](#), 40; [VwGH 16.1.1975, 1799/74](#); [8.11.1975, 1072/73](#); [8.9.1977, 1113/77](#)). Kein Grundeigentümer, Bauherr oder Bauträger kann daher zum Tragen der Kosten von archäologischen Ausgrabungen verpflichtet werden, weil die Ausgrabung eines Denkmals lt. § 11 Abs. 5 [DMSG](#) „zwangsläufig“ mit „Veränderungen oder Zerstörungen“ seiner Erscheinung und Substanz verbunden und daher gerade keine Maßnahme zur *Erhaltung* des betroffenen Denkmals iSd § 1 Abs. 1 [DMSG](#) ist. Die „denkmalspezifische Erhaltungspflicht“ (Bazil et al. 2015, 43-44) des [DMSG](#) erstreckt sich nämlich stets nur auf die Erhaltung des Denkmals in dem physischen Zustand, in dem es sich zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung befunden hat (§ 1 Abs. 6 [DMSG](#)); und ist stets nur passiv, nie aktiv (Bazil et al. 2015, 16, 43-44). Noch dazu ist sie durch die wirtschaftliche Zumutbarkeit begrenzt, die unter Berücksichtigung des Ertrags- oder Verwertungspotentials des Denkmals selbst (nicht des Grundstücks, auf dem es sich befindet!) zu bestimmen ist (Bazil et al. 2015, 44; [VwGH 26.1.1963, 2182/62](#)), das in aller Regel (vor allem) bei (unbeweglichen) archäologischen Denkmalen nahezu gleich Null ist. Kein Grundeigentümer, Bauherr oder Bauträger muss daher für Grabungskosten aufkommen, und selbst wenn er dafür aufkommen müsste, wäre seine Zahlungspflicht auf praktisch Null gedeckelt, weil das Denkmal in den allermeisten Fällen weder Ertrag abwirft noch ein nennenswertes Verwertungspotential hat.

Das wissen natürlich die Anwälte der Wirtschaft ebenso gut wie ich, die daher auch jeden Versuch des BDA, ihren Klienten Grabungskosten aufzubürden, problemlos vor Gericht abschmettern könnten. Dennoch zahlen Wirtschaftsbetriebe, deren bodenverändernde Tätigkeiten archäologische Ausgrabungen verursachen, seit Jahrzehnten ohne mit der Wimper zu zucken die Grabungskosten. Das war sogar schon so, als man sich noch nicht einmal auf die ohnehin eher unspezifische Forderung in Art. 6 Abs. ii lit. a der Valletta-Konvention ([CoE 1992a; b](#), 6-7) stützen konnte, „dass die Deckung der Gesamtkosten etwaiger notwendiger archäologischer Arbeiten im Zusammenhang mit großangelegten öffentlichen oder privaten Erschließungsvorhaben aus Mitteln der öffentlichen Hand beziehungsweise der Privatwirtschaft vorgesehen“ werden solle, weil es diese Konvention noch gar nicht gab. Dennoch wurden selbst in den späten 1980ern die sogenannten „Rettungsgrabungen“ des BDA, auf denen ich – damals noch als junger Student – selbst viele Monate mitgearbeitet habe, bereits (nahezu) vollständig weitgehend ‚freiwillig‘ von der Bau- und Bodenschatzgewinnungswirtschaft bezahlt, obwohl diese das ganz sicher nicht musste.

Wobei die Wirtschaft das natürlich nicht wirklich gänzlich freiwillig tut: vielmehr tut sie das in erster Linie deshalb, um vermeiden zu können, dass das BDA archäologische Überreste, die beim Aushub von Baugruben bzw. anderen Erdarbeiten zu ökonomischen Profitzwecken zufällig entdeckt und gem. § 8 Abs. 1 als *Bodendenkmale* gemeldet werden, gem. § 9 Abs. 3 als *Denkmale* iSd § 1 Abs. 1 [DMSG](#) unter Schutz stellt. Denn werden sie das, dann steht die Baustelle nicht nur gem. § 9 Abs. 3 [DMSG](#) für maximal 6 Wochen ab Abgabe der Fundmeldung; sondern eventuell dauerhaft; bzw. wenigstens, bis ein Antrag auf Veränderung oder Zerstörung des dann geschützten Denkmals gem. § 5 Abs. 1 [DMSG](#) erfolgreich zur Aufhebung des Denkmalschutzes geführt hat. Das kann dann – nachdem das Verfahren

dafür eventuell den gesamten Instanzenzug bis zum Verwaltungs- [VwGH] bzw. Verfassungsgerichtshof [VfGH] durchlaufen muss – leicht mehrere Jahre dauern. Und das ist für einen Wirtschaftsbetrieb, der eventuell Fristen einhalten und vor allem Gewinne machen muss, ganz, ganz schlecht.

Also zahlt der Wirtschaftstreibende, der sein bereits in Angriff genommenes Projekt, für das ihm bereits bedeutende Kosten angefallen sind und noch viele weitere Kosten anfallen werden, lieber ‚freiwillig‘ die *peanuts*, die eine Ausgrabung zur zeitnahen ‚Entsorgung‘ der archäologischen ‚Altlasten‘ kostet, statt monate-, wenn nicht sogar jahrelange Stehzeiten seines Projekts zu riskieren. Denn die Planungssicherheit, d.h. wenigstens die Sicherheit, sein Projekt – und sei es auch nur mit gewissen, verschmerzbaaren Verzögerungen – zu einem erfolgreichen Abschluss bringen zu können, ist für ihn unendlich viel wichtiger als die geringfügigen zusätzlichen Kosten, die ihm für die ‚Entsorgung‘ der archäologischen ‚Altlasten‘ anfallen. So lange er sicher das Projekt erfolgreich abschließen kann, reduzieren diese Entsorgungskosten zwar eventuell seinen Gewinn, aber, wenn er schlau ist, nicht einmal das, weil er sie entweder dem Endverbraucher als Zusatzkosten übertragen oder sich gegen solche unerwarteten Ereignisse versichern kann.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Wirtschaft seit vielen Jahrzehnten mehr oder minder ‚freiwillig‘ für archäologische Ausgrabungen bezahlt, die sie aufgrund der Rechtslage in Österreich gar nicht bezahlen muss (bzw. bei Maßnahmen, die unter die UVP-Pflicht fallen – wenn überhaupt, weil auch das ist keineswegs sicher – erst seit Inkrafttreten des [UVP-G](#) zahlen muss), ist das Argument, dass sich die ‚böse Wirtschaft‘ aus Kostengründen gegen die gesetzliche Regelung einer Beteiligung der Archäologie am Bauplanungsprozess wehrt, nicht wirklich aufrechtzuerhalten. Wenn sie sich also doch dagegen wehren sollte – und ich würde das stark bezweifeln, warum erläutere ich gleich noch – müsste das also einen anderen Grund als die Grabungskosten haben. Solche anderen Gründe sind jedoch derzeit nicht erkenntlich, einzig mit Ausnahme des Grundes, dass die Wirtschaft Arbeitsverzögerungen und die ihr dadurch entstehenden Kosten vermeiden will.

Valletta und die vorausschauende Planung

Solche Arbeitsverzögerungen treten in aller Regel jedoch nur ein, wenn Archäologie gerade nicht in die Bauplanung mit einbezogen wird, sondern erst dann unerwartet entdeckt wird, wenn die für das jeweilige Entwicklungsprojekt erforderlichen Geländearbeiten bereits begonnen haben; man also gerade nicht mehr sinnvoll allfällig erforderliche archäologische Arbeiten an Ort und Stelle einplanen kann. Tritt die Archäologie erst dann in den Weg der erforderlichen Arbeiten, ist es zu spät; und wegbaggern für den Grundeigentümer, Bauherrn oder Bauträger eventuell die (kosten-) günstigste Möglichkeit, die unerwartet angetroffenen archäologischen ‚Altlasten‘ zu entsorgen.

Das hat man auf europäischer Ebene schon lange erkannt; und genau diese Tatsache – dass, wenn der Bagger schon in der Archäologie drinnen steht, es eigentlich zu spät ist, ihn (doch noch) zu stoppen – ist der hauptsächliche Grund, warum Art. 5 überhaupt in der Valletta-Konvention ([CoE 1992a](#); [b](#), 5-6) drinnen steht. Tatsächlich hat Willem J.H. Willems, einer der Hauptautoren der Valletta-Konvention und des zugehörigen erläuternden Berichts, in einem seiner letzten wichtigeren Fachartikel ganz explizit erläutert, worum es bei der Verfassung der Valletta-Konvention eigentlich ging: darum, „Rettungsgrabungen“ möglichst durch präventive archäologische Maßnahmen – insbesondere Prospektionen, Modellrechnungen, detaillierte regionale Fundstellenverzeichnisse und vergleichbare Mittel – vermeiden zu können; indem vorausschauend ermittelt wird, wo archäologische Fundstellen vorkommen. Das sollte erlauben, Entwicklungsprojekte so planen zu können, dass dabei Bodenflächen vermieden werden können, auf denen bekanntermaßen oder mutmaßlich archäologische Denkmale bzw. Überreste vorkommen (könnten) ([Willems 2012](#), 1). Ist für die archäologische Denkmalpflege der Hauptzweck dieser Vorgehensweise, dass Archäologie möglichst unverändert *in situ* erhalten bleibt; ist ihr Hauptzweck auf der wirtschaftlichen Seite, dass Entwicklungsprojekte billiger werden ([Willems 2012](#), 3), weil Rettungsgrabungen vermieden werden und daher Grundeigentümern, Bauherrn bzw. Bauträgern keine unkalkulierbaren Zusatzkosten entstehen.

Ziel des Art. 5 der Valletta-Konvention war und ist also nicht, der zahlungsunwilligen, ‚bösen‘ Wirtschaft die Kosten für archäologische Ausgrabungen aufzuzwingen, die sie durch ihre profitorientierten Handlungen verursacht. Vielmehr war und ist es das ausdrücklich erklärte Ziel der Einbindung der Archäologie in den Planungsprozess in der Valletta-Konvention der schon seit langem, überwiegend ‚freiwillig‘, für die ‚Entsorgung‘ unerwartet bei Erdarbeiten angetroffener archäologischer ‚Altlasten‘ zahlenden Wirtschaft die dadurch anfallenden Kosten möglichst zu ersparen. Diese Kostenersparnis für die Wirtschaft soll dadurch erreicht werden und wird auch tatsächlich dadurch erreicht, dass durch systematische *Vorerkundung und Bewertung archäologischer Risiken im Boden von Liegenschaften* eine derartig vorausschauende Planung von Entwicklungsprojekten möglich wird, die das Eintreten des der Wirtschaft unangenehmen Schadensfalles der unerwarteten Entdeckung und dadurch notwendigen ‚Entsorgung‘ archäologischer ‚Altlasten‘ bei der praktischen Umsetzung dieser Entwicklungsprojekte möglichst verhindert. Das kann der vorausschauend planenden Wirtschaft gar nicht unrecht sein; und ist es auch tatsächlich nicht. Ganz im Gegenteil; jeder auch nur halbwegs vernünftig planende Wirtschaftstreibende will primär einmal Planungssicherheit, weil er dann sein geplantes Projekt vorausschauend richtig kalkulieren kann; d.h. aller Voraussicht nach das Ziel erreichen kann, das er sich bei seinen Planungen und seinem wirtschaftlichen Handeln selbst gesetzt hat: durch die Umsetzung seiner Pläne Gewinn zu erwirtschaften.

Nun sehen aber das österreichische [DMSG](#) und dessen ursprünglich im und noch für die Verhältnisse des späten 19. bzw. bestenfalls des frühen 20. Jahrhunderts entwickelten Schutzbestimmungen, insbesondere jene für die Entdeckung von „Zufallsfunden“ von „Bodendenkmalen“ gem. § 8 und die sich daraus ergebenden Rechtsfolgen gem. § 9 (insb. Abs. 1 und 3) [DMSG](#) nur Bestimmungen für den Fall vor, dass die präventive archäologische Denkmalpflege im Sinne des Art. 5 der Valletta-Konvention ([CoE 1992a](#)) versagt hat und bei der Durchführung der geplanten Erdarbeiten unerwartet doch Archäologie entdeckt wird, die erhaltenswert ist. Es fehlt daher der Wirtschaft jedwede Anleitung, wie sie die Archäologie am besten in ihre vorausschauende Planung integriert und dass sie sie in diese Planung in ihrem eigenen Interesse integrieren sollte. Schlimmer noch: der Gesetzgeber scheint nicht die mindeste Absicht zu haben, daran irgendetwas zu ändern und die Einbindung einer präventiven Archäologie in den vorausschauenden Planungsprozess gesetzlich zu regeln, wenigstens solange geplante Entwicklungsmaßnahmen nicht der UVP-Pflicht unterliegen. Er lässt die Wirtschaft vielmehr mit dem durch die unzeitgemäßen Bestimmungen des [DMSG](#) verursachten Problemen allein.

Und das ist der Punkt, an dem die ÖNORM S 2411 „*Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften*“ ins Spiel kommt.

Die ÖNORM S 2411

Vorab ist in aller Deutlichkeit festzustellen, dass die Entwicklung dieser ÖNORM nicht etwa eine Idee der Archäologie oder archäologischen Denkmalpflege gewesen ist. Vielmehr ist der Anstoß dafür aus der Wirtschaft gekommen, und zwar in erster Linie aus den Bereichen der Wirtschaft, die insbesondere etwas mit der Finanzierung von Entwicklungsprojekten zu tun haben, nämlich dem Banken- und dem Versicherungssektor.

Das ist purem (ökonomischem) Eigennutzen geschuldet: die meisten Entwicklungsprojekte werden schon seit langem von den Banken durch Kredite vorfinanziert und von den Versicherungen gegen Schäden durch unerwartet eintretende Verzögerungen in der Durchführung des Projekts versichert. Muss also ein Entwicklungsprojekt aufgrund unerwartet bei dessen Durchführung entdeckter archäologischer ‚Altlasten‘ gänzlich aufgegeben werden und geht der, der dieses Projekt umsetzen wollte, daher in Bankrott, bleibt letztendlich zumeist die das Projekt kreditfinanziert habende Bank auf dem finanziellen Schaden sitzen. Kommt es hingegen dadurch nur zu Projektverzögerungen, die wirtschaftliche Schäden verursachen, sind es gewöhnlich die Versicherungen, die auf dem finanziellen Schaden sitzen bleiben. Beide wollen das nicht, daher haben sie ein Interesse daran, dass Risiken im

Boden von Liegenschaften möglichst frühzeitig im Planungsprozess identifiziert und wenigstens soweit als möglich eliminiert bzw. die Kosten für ihre Elimination einkalkuliert werden können.

Aber auch aus der Bauwirtschaft gab es Interesse an der Entwicklung einer solchen ÖNORM; nicht zuletzt, weil eine präventive Bodenrisikovererkundung die Wahrscheinlichkeit, dass die Durchführung eines Bauprojekts scheitert, verringert. Das ist natürlich für Baufirmen viel besser, als dass Projekte scheitern, selbst wenn sie durch ein solches Scheitern nicht in den Konkurs getrieben werden sollten.

„Die Archäologie“ ist, bzw. genauer, ich als Archäologe – und ich war „der Archäologe“ in der Arbeitsgruppe, die diese Norm ausgearbeitet hat – bin zu diesem Normungsvorhaben wie die Jungfrau zum Kind gekommen: ich wurde durch einen persönlichen Freund, der auch promovierter Archäologe ist, aber seine Karriere im Bankensektor gemacht hat, dazu eingeladen. Ich habe dann meinerseits mit dem BDA Rücksprache gehalten, ob es nicht (auch) einen Vertreter in den Normungsausschuss entsenden wolle, was es nicht wollte, sondern damit zufrieden war, dass ich die Archäologie bei der Erstellung dieser Norm vertreten würde. Und ich habe das Normungsvorhaben auch der Fachwelt bei einem der „runden Tische“ des BDA vor einigen Jahren vorgestellt und KollegInnen um Mithilfe bzw. wenigstens Kommentare zu einigen relevanten Punkten gebeten, allerdings bis zum Vorliegen des derzeit vorliegenden Konsultationsentwurfs der Norm (und auch seither, der Entwurf ist seit 1.2.2019 in öffentlicher Konsultation) keine Reaktion zugesandt bekommen. Kurz gesagt: das Interesse aus der Fachwelt war endenwollend.

Was ist und wie funktioniert eine ÖNORM?

Das liegt vielleicht auch daran, dass den meisten ArchäologInnen nicht so ganz klar ist, was eine ÖNORM (und jede andere vergleichbare Norm, wie DIN, EN, ISO-Normen etc.) überhaupt ist und wofür sie gut ist. Das ist per se auch keineswegs überraschend, weil gewöhnlich haben wir in der Archäologie mit solchen Normen wenig bis gar nichts zu tun. Wir sind vielmehr an gesetzliche Regelungen gewohnt, oder wenigstens an zwar an sich unverbindliche, aber in Verbindung mit Bescheiden dann doch rechtsverbindlich werdende, *Richtlinien* wie jene des BDA (2018), an die wir uns auch brav halten, selbst wenn sie inhaltlich teilweise offensichtlich rechtswidrig waren (vgl. [BDA 2016](#), 6; [BVwG 11.9.2017, W183 2168814-1/2E](#)).

Österreichische Normen sind sehr ähnlich wie die *Richtlinien* des BDA (2016; 2018), sind allerdings im Gegensatz zu den Richtlinien nicht im Bereich des öffentlichen, sondern insbesondere im Bereich des Privatrechts relevant. [Austrian Standards](#), die Einrichtung, die in Österreich solche Normen erstellt und veröffentlicht, beschreibt sie grundlegend wie folgt:

„Eine ÖNORM ist eine von Austrian Standards International veröffentlichte nationale Norm. ÖNORMEN sind freiwillige Standards, die in Normungsgremien (Komitees) bei Austrian Standards International erarbeitet werden. Angeregt wird ihre Entwicklung entweder durch interessierte Kreise, oder sie werden im Rahmen der europäischen und internationalen Normung (z. B. CEN/CENELEC, ISO/IEC) als nationale Norm übernommen. ÖNORMEN werden von Austrian Standards International herausgegeben.“ (<https://www.austrian-standards.at/infopedia-themencenter/infopedia-artikel/oenorm/> [5/2/2019]).

Das österreichische Normungswesen ist seit 2016 durch das *Bundesgesetz über das Normenwesen* [[NormG 2016](#)] geregelt, weil es – wie der Denkmalschutz auch – gem. Art. 10 Abs. 1 Z 5 [B-VG](#) eine Bundeskompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung ist. Rein österreichische Normen können gem. § 9 [NormG 2016](#) durch Gesetz oder Verordnung zur Gänze oder teilweise verbindlich erklärt werden, sind aber ansonsten gem. § 5 Abs. 1 Z 6 [NormG 2016](#) dem Prinzip der Freiwilligkeit der Anwendung verpflichtet. Sie müssen gem. § 5 Abs. 1 [NormG 2016](#) durch neutrale Gemeinschaftsarbeit mit der Möglichkeit einer Mitarbeit aller interessierten Kreise, kohärent, transparent, offen, im Wege eines Konsenses, unabhängig von Einzelinteressen erstellt worden, effizient und gesetzeskonform sein und die wirtschaftlichen Auswirkungen (Kosten/Nutzen) ihrer Anwendung berücksichtigen.

Der Zweck einer Norm ist es, den Gegenstand der Norm – z.B. Produkte, Prozesse oder Dienstleistungen – zu vereinheitlichen, z.B. die Gebrauchstauglichkeit oder Sicherheit eines Prozesses, der von verschiedenen Personen oder Personengruppen auf viele unterschiedlich effektive Arten gestaltet werden könnte, zu erhöhen. Die im Normungsverfahren erstellten Regeln können auch und geben oft den allgemein von Fachkreisen anerkannten Stand der Technik in einem bestimmten Fachgebiet wieder bzw. definieren einen solchen überhaupt erst. Normung (bzw. Standardisierung) ist von großer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der freien Wirtschaft und insbesondere die Freizügigkeit der Märkte; und wird daher auch insbesondere von der Wirtschaft industriepolitisch verwendet: sie gibt dem freien Markt gewisse, allgemein anerkannte, aber von den Betroffenen selbst geschaffene Regeln, die für einen möglichst fairen Wettbewerb wichtig sind.

ArchäologInnen und archäologische DenkmalpflegerInnen werden sich an dieser Stelle vielleicht fragen: was bringt eine unverbindliche Norm, deren Anwendung vollkommen freiwillig ist? Wenn man niemanden dazu zwingen kann, sich an die in der Norm festgelegten Regeln zu halten, mag es durchaus auf den ersten Blick so erscheinen, also ob eine Norm nicht einmal das Papier wert wäre, auf das sie gedruckt ist.

Das missversteht allerdings, dass die Frage, ob eine Norm in einem bestimmten Kontext zur Anwendung gebracht wird oder nicht, nicht rein eine des freien Willens des Einzelnen ist: Normen finden eben insbesondere in privatrechtlichen Rechtsverhältnissen Anwendung; und an solchen sind immer wenigstens zwei Parteien beteiligt. Als solches wird der freie Wille jeder einzelnen beteiligten Partei durch den der anderen, am geplanten Rechtsverhältnis beteiligten, Partei(en), bei der Planung des und Übereinkunft über dieses Rechtsverhältnis eingeschränkt: damit es überhaupt zu Stande kommt, müssen sich die beteiligten Parteien schließlich (freiwillig) auf die genaue Form und den genauen Inhalt des Rechtsverhältnisses einigen. Ist also eine der beteiligten Parteien nur unter der Voraussetzung dazu bereit, freiwillig ein bestimmtes Rechtsverhältnis mit der anderen Partei einzugehen, dass dieses Rechtsverhältnis den Bestimmungen einer bestimmten Norm unterworfen ist, dann kann sich die andere Partei nicht aussuchen, ob sie in diesem Rechtsverhältnis dieser Norm unterworfen sein will. Sie kann vielmehr nur (noch) freiwillig darüber entscheiden, ob sie dieses spezifische, der bestimmten Norm unterworfenen, Rechtsverhältnis eingehen will oder nicht eingehen will. Will sie es nicht eingehen, braucht sie sich auch nicht an die Norm halten, aber es kommt das geplante Rechtsverhältnis gar nicht zustande. Geht sie es ein, ist die Norm in diesem Rechtsverhältnis hingegen für beide beteiligten Parteien bindend, weil sie sich ja freiwillig darauf geeinigt haben, dass die Norm in diesem Verhältnis verbindlich gilt.

Ein ganz einfaches Beispiel dafür ist, wenn man Druckerpapier kaufen will. Will man z.B. 100 Packungen Druckerpapier kaufen, einigt sich mit dem Lieferanten aber nicht darauf, in welchem Format dieses Druckerpapier sein soll, kann der Lieferant Papier in jedem beliebigen Format liefern. Passt das Papier, das er liefert, dann nicht in den Drucker, in dem man es verwenden will, ist das nicht das Problem des Lieferanten, sondern einzig das dessen, der nicht genau genug bestellt hat. Einigt man sich hingegen mit dem Lieferanten darauf, dass er einem 100 Packungen Druckerpapier im Format DIN A4² liefert, dann muss der Lieferant auch Papier im Format DI A4 liefern: er hat schließlich freiwillig akzeptiert, dass diese deutsche Industrienorm in diesem Rechtsverhältnis verbindlich gilt. Passt das gelieferte Papier dann nicht in den Drucker, für den man es bestellt hat, weil es eben nicht im Format DIN A4 ist, dann kann sich der, der es bestellt hat, am Lieferanten schadlos halten.

Im Prinzip ist das also genau dasselbe wie mit den *Richtlinien* des BDA ([2018](#)). Diese *Richtlinien* sind ebenfalls vollkommen unverbindlich, solange jemand keine Handlungen setzen will, für die er eine

² Bekanntermaßen ist das Format DIN A4 eines der gängigsten Formate für Druckerpapier. Dabei steht DIN für das *Deutsche Institut für Normung*, das dieses Format erstmals am 18.8.1922 in der DIN-Norm DIN 476 festgelegt hat. Diese ursprünglich rein deutsche Norm für Papierformate wurde inzwischen durch die europäische bzw. internationale EN ISO 216 in ihren Formatfestlegungen übernommen.

Genehmigung des BDA gem. § 11 Abs. 1 [DMSG](#) braucht oder haben will. Will oder braucht er jedoch eine Genehmigung des BDA gem. § 11 Abs. 1 [DMSG](#), und das BDA erteilt diese Genehmigung nur unter der Voraussetzung, dass die *Richtlinien* im Rahmen genehmigter Handlungen anzuwenden sind, dann wird die Beachtung der *Richtlinien* bei diesen Handlungen für ihn verbindlich. Er hat nicht mehr die Wahl, ob er die *Richtlinien* beachten will oder nicht, sondern nur noch die Wahl, ob er die Genehmigung zur richtlinienkonformen Durchführung seiner geplanten Handlungen nutzen will, oder ob er die Genehmigung ungenutzt verfallen lässt.

Die Freiwilligkeit der Anwendung von Normen oder *Richtlinien* ([BDA 2018](#)) ist also in beiden Fällen nicht unilateral, sondern bilateral. Will eine beteiligte Partei, dass das Rechtsverhältnis, um das es geht, bestimmten Normen oder Richtlinien unterworfen ist, ist die Freiwilligkeit der anderen darauf beschränkt, das zu akzeptieren oder nicht zu akzeptieren; wobei im letzteren Fall das angestrebte Rechtsverhältnis einfach nicht zu Stande kommt.

[Einzelfallspezifische amtliche Richtlinien und allgemeinverbindliche Normen](#)

Tatsächlich gibt es allerdings wenigstens einen sehr maßgeblichen Unterschied zwischen *Richtlinien* wie jenen des BDA ([2018](#)) und Normen wie z.B. einer nationalen Norm. Dieser betrifft insbesondere die Reichweite bzw. den Wirkungsbereich einer amtlichen Richtlinie und einer nationalen Norm, die bei letzterer bedeutend höher ist als bei ersterer.

Richtlinien wie jene des BDA ([2018](#)) werden, wie bereits erwähnt, erst dadurch verbindlich, dass sie vom BDA einem seiner Bescheide als Auflage angeschlossen werden. Ein Bescheid regelt aber immer nur ein Rechtsverhältnis in einem konkreten Einzelfall und ist niemals und auf keine Weise allgemeinverbindlich. Tatsächlich sind die *Richtlinien* des BDA ([2018](#)) stets nicht mehr als eine Empfehlung und können auch nicht mehr als eine solche sein, bis nicht der Antragsteller, der um eine Genehmigung gem. § 11 Abs. 1 [DMSG](#) angesucht hat, sie als verbindlich geltende Bescheidaufgabe akzeptiert hat oder gerichtlich rechtskräftig festgestellt wurde, dass ihre verpflichtende Einhaltung gesetzlich erforderlich ist.

Gerade letzteres ist aber rechtlich durch das BDA gar nicht so einfach durchzusetzen, wie man es vielleicht glauben mag. Das liegt insbesondere daran, dass die Genehmigungspflicht des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) dazu dient, „die Vorgangsweise bei der Durchführung bewilligter wissenschaftlicher Grabungen“ ([RV 1990](#), 20) zu regeln. Damit greift diese Genehmigungspflicht jedoch notwendigerweise und auch explizit intentional in das verfassungsgesetzlich vorbehaltlos garantierte Grundrecht des Art. 17 Abs. 1 [StGG](#) ein, d.h. in die Wissenschaftsfreiheit. Dadurch wird es zwingend erforderlich, dass im jeweiligen Einzelfall nicht nur zwischen dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung besonders bedeutender archäologischer Denkmale und dem Recht des einzelnen Wissenschaftlers, seine archäologischen Forschungen möglichst uneingeschränkt durch staatliche Eingriffe durchführen zu können, abgewogen wird. Vielmehr wird es insbesondere auch erforderlich, die Freiheit des Wissenschaftlers über die Wahl seiner Forschungsmethoden nicht mehr als unbedingt erforderlich durch staatliche Vorgaben einzuschränken, weil gerade diese Freiheit der Methodenwahl einer der Teile des unmittelbaren Wesensgehaltes der Wissenschaftsfreiheit ist (Berka 1999, 342-346, insbesondere 344).

Das BDA kann daher, auch wenn es das vielleicht gerne wollen würde, die vom einzelnen Wissenschaftler selbst gewählte Vorgehensweise nicht einfach willkürlich ablehnen und stattdessen auf der Einhaltung der *Richtlinien* ([BDA 2018](#)) bestehen. Es kann vielmehr nur die Einhaltung der *Richtlinien* empfehlen, muss jedoch dem einzelnen Wissenschaftler das Recht belassen, wenigstens im Rahmen des bestehenden fachlichen Methodenkanons frei zwischen verschiedenen methodischen Vorgehensweisen zu wählen oder sogar neue methodische Vorgehensweisen zu entwickeln bzw. anzuwenden zu versuchen. Denn gerade das BDA als staatliche Einrichtung hat keine wie auch immer geartete Kompetenz, die wissenschaftliche Vorgehensweise zu normieren; denn das würde einer Fremdbestimmung der Wissenschaft gleichkommen, die zu verhindern der ureigene Zweck der

Wissenschaftsfreiheit ist (Berka 1999, 342). Das weiß auch das BDA selbst, weshalb es auch in seinen Richtlinien, wenn auch in unverständlich verklausulierter und etwas irreführender Darstellungsweise³ bzw. gut im Kleingedruckten versteckt (BDA 2018, 2-3, 49, 51), Antragstellern die Möglichkeit zur Beantragung einer nicht richtlinienkonformen Vorgehensweise einräumt.⁴

Richtlinien wie jene des BDA entfalten ihre regelnde Wirkung also, wenn überhaupt, immer nur im konkreten Einzelfall in Verbindung mit einem an eine konkrete Person oder Personenkreis ergangenen Bescheid (BDA 2018, 2). Allgemeinverpflichtend oder in irgendeiner Weise außerhalb des in einem konkreten Bescheid geregelten Rechtsverhältnisses sind sie nicht, und können das auch nie sein, weil sie sonst eine *generelle Rechtsnorm* wären, die sich an einen allgemeinen Personenkreis richtet. Das würde sie aber in der österreichischen Rechtsordnung wenigstens zu einer Verordnung⁵ machen, und das BDA hat als nachgeordnete Dienststelle des Bundeskanzleramtes keine eigenständige Verordnungskompetenz.

Bei nationalen (und auch internationalen) Normen verhält sich die Sachlage hingegen maßgeblich anders, denn diese sind grundsätzlich immer Regelungen von Gegenständen, die in unterschiedlichen Zusammenhängen an verschiedenen Orten von verschiedenen nicht näher individuell bestimmten Personenkreisen gebraucht werden; richten sich also an einen allgemeinen Personenkreis. Damit sind sie – wenngleich im Bereich des Privatrechts – weit eher mit einer *Verordnung* als mit einem konkreten Bescheid in Form von Auflagen angeschlossenen *Richtlinien* wie jenen des BDA (2018) vergleichbar. Zwar wird die Norm ähnlich wie die *Richtlinien* normalerweise nur dann rechtswirksam, wenn sich die an einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis Beteiligten darauf einigen. Aber das liegt an der Natur des Privatrechts, in dem eben – im Unterschied zum öffentlichen Recht – keine der involvierten Parteien die Staatsgewalt ausüben kann, die es der einen Seite gestatten würde, der anderen unilateral irgendwelche Regeln aufzuzwingen, sondern sich alle beteiligten Parteien auf anzuwendende Regeln einigen müssen.

Nachdem sich Normen eben an einen allgemeinen Personenkreis wenden und wenigstens manche davon auch einen allgemein von Fachkreisen anerkannten Stand der Technik in einem bestimmten

³ „Inhaltliche Abweichungen von den gegenständlichen »Richtlinien für archäologische Maßnahmen« können aufgrund besonderer Rahmenbedingungen, besonderer Befundsituationen oder besonderer Projektziele sinnvoll sein oder auch von äußeren Umständen erzwungen werden. Im Falle einer bewilligungspflichtigen archäologischen Maßnahme hat der/die AntragstellerIn die bereits vor Projektbeginn bekannten Gründe für inhaltliche Abweichungen von den gegenständlichen »Richtlinien für archäologische Maßnahmen« in dem mit dem Antrag zur Erteilung einer Bewilligung gemäß § 11 DMSG einzureichenden Konzept fachlich ausreichend darzustellen.“ (BDA 2018, 2-3).

⁴ In der Praxis würde das z.B. bedeuten, dass die Beantragung des Vorgehens „in der Abstichgrabungsmethode (nach Gersbach 1998, 29-31)“ nicht nur möglich wäre, sondern mit Gewissheit auch von BDA genehmigt werden müsste, weil diese Methode immer noch eine anerkannte wissenschaftliche Grabungsmethode ist und auch im benachbarten Deutschland noch derzeit in Verwendung steht. Welche wissenschaftlich anerkannte Grabungsmethode der Antragsteller wählt, ist nämlich aufgrund der Freiheit der Methodenwahl allein seine Sache und dem BDA daher verfassungsgesetzlich direkt verboten, seine entsprechende Wahl zu beschränken oder abzulehnen. Ablehnen kann und darf das BDA nur solche Methoden, die nicht in den anerkannten Kanon wissenschaftlicher Methoden fallen; und auch das nur, wenn der Antragsteller nicht glaubhaft machen kann, dass eine nicht in den anerkannten Kanon fallende, von ihm gewählte Methode nicht eine Neuentwicklung ist, die – und sei es nur um zu überprüfen, ob sie erfolgreich zu wissenschaftlicher Erkenntnis führen kann – daher zuzulassen ist. Letzteres ist insbesondere relevant, weil das BDA (und auch jede andere staatliche Einrichtung) auch nicht die auf wissenschaftlichem Weg erfolgende Weiter- bzw. Neuentwicklung bislang noch nicht anerkannter wissenschaftlicher Methoden untersagen darf, weil auch die Methodenentwicklung durch die Forschungsfreiheit geschützt ist.

⁵ Eine Verordnung ist im österreichischen Recht eine von der staatlichen Verwaltung (d.h. der Exekutive, nicht der Legislative) einseitig in der Außenwirkung erlassene generelle Rechtsnorm, die sich an einen allgemeinen Personenkreis richtet. Verordnungskompetenz kommt gem. Art. 18 Abs. 2 B-VG nur Verwaltungsbehörden nur auf Grund der Gesetze und nur innerhalb ihres Wirkungsbereiches zu.

Fachgebiet darstellen oder überhaupt erst definieren, entfalten sie eine bedeutend weitere Wirkung als die Richtlinien des BDA (2018). Zwar fehlt Normen eine direkte Rechtsverbindlichkeit, sie sind aber rechtlich wenigstens mittelbar relevant. Geht es nämlich in Streitfällen um die Frage, ob etwas ordentlich bzw. wie man es allgemein erwarten kann erledigt wurde oder nicht; z.B. eine bestimmte Arbeit fachgerecht durchgeführt wurde oder nicht; ein Produkt Mängel aufweist oder nicht; etc.; ist selbstverständlich auch vor Gericht relevant, ob es einen allgemein anerkannten Stand der Technik gibt und ob dieser eingehalten wurde.

Die Tatsache, dass eine Norm in einem Streitfall – d.h. im Endeffekt dann in einem Gerichtsverfahren – zur Beurteilung der Frage herangezogen werden kann, ob etwas von einer beklagten Partei ordentlich bzw. wie man es allgemein erwarten kann erledigt wurde, ändert nichts an der grundsätzlichen Freiwilligkeit der Normenbefolgung. Es gibt schließlich oft viele verschiedene Wege, wie man eine Sache so erledigen kann, dass das Ergebnis ihrer Erledigung allgemein zufriedenstellend ist; und das Vorliegen einer Norm zwingt einen nicht, diese Sache so zu erledigen, wie es die Norm vorschreibt. So lange das, was im Endeffekt dabei herauskommt, von solcher Qualität ist, dass es die andere Partei in einem privatrechtlichen Rechtsverhältnis zufriedenstellt, ist es vollkommen gleichgültig, wie die eine Partei das die Andere zufriedenstellende Ergebnis erreicht hat; normkonform oder nicht.

Dennoch entfaltet eine Norm normalerweise allgemein regulative Wirkung. Weil auch wenn man eventuell auf beliebig vielen verschiedenen Wegen zu einem allgemein zufriedenstellenden Ergebnis gelangen kann: das bedeutet weder zwingend, dass die andere Partei dann mit diesem Ergebnis auch tatsächlich zufrieden ist. Noch bedeutet es, dass man als dann eventuell beklagte Partei nachweisen kann, dass man auf dem beliebigen Weg, den man gewählt hat, ein Ergebnis erreicht hat, das allgemein als zufriedenstellend betrachtet werden muss.

Hat man hingegen nachweislich die in einer allgemein anerkannten Norm definierten Regeln befolgt, d.h. den Weg gewählt, der dem fachlichen Stand der Technik in diesem Bereich entspricht, kann man einigermaßen leicht nachweisen, dass man alles so gemacht hat, wie es allgemein erwartet werden kann, und damit wenigstens normalerweise wohl auch das Ergebnis erreicht haben wird, das allgemein als zufriedenstellend betrachtet werden muss. Hält man sich also an die normierten Regeln, muss die allfällig trotzdem mit dem Ergebnis unzufriedene andere Partei nachweisen, dass das Ergebnis, das man erreicht hat, aus irgendeinem nur in diesem konkreten Einzelfall relevanten, besonderen Grund dennoch allgemein nicht zufriedenstellend ist.

Das macht es für jeden sinnvoll, der nicht riskieren will, (erfolgreich) verklagt werden zu können, obwohl er alles richtiggemacht hat, sich gänzlich freiwillig an alle seine Arbeit betreffenden Normen zu halten. Denn diese Normen sagen eben, wie man allgemein in anerkannter Weise in den normierten Bereichen alles richtigmacht, und damit ist man auf der sicheren Seite.

Weniger Staat, mehr privat?

Damit kommen wir endlich tatsächlich bei der ÖNORM S 2411 an, die derzeit zur öffentlichen Konsultation steht. Denn das Mittel der Normung bietet sich ideal zur Lösung des weiter oben geschilderten, derzeit bestehenden Problems an, dass sowohl die Archäologie und archäologische Denkmalpflege als auch die Wirtschaft eigentlich ein Mittel wollen, um die Archäologie möglichst frühzeitig an der vorausschauenden Planung von Entwicklungsvorhaben im Sinne des Art. 5 der Valletta-Konvention (CoE 1992a) zu beteiligen, aber der politische Wille dafür zu fehlen scheint, dies im Wege einer gesetzlichen Regelung zu erreichen.

Schließlich ist das Mittel der Normung das Mittel, das der Wirtschaft ohnehin besser liegt und lieber ist, weil es (aus Sicht der Wirtschaft meist unnötiger und störender) verpflichtender staatlicher Regelung vorbeugt und es der Privatwirtschaft selbst überlässt, wie sie die für ihre Bedürfnisse geeigneten Regeln gestalten will. Gleichzeitig ist aber das Mittel der Normung – bei all seiner dann doch wieder nicht ganz so freiwilligen Freiwilligkeit – in seiner Funktionsweise einer Verordnung oder

einem Gesetz an sich sehr ähnlich und damit auch gut dafür geeignet, den Bedürfnissen der Archäologie und archäologischen Denkmalpflege Rechnung zu tragen, auch wenn die Anwendung einer Norm nicht ganz so einfach rechtlich durchzusetzen ist wie die eines Gesetzes oder einer Verordnung.

Hinzu kommt auch noch, dass die präventive Archäologie heutzutage sowohl europaweit als auch in Österreich Großteils von privatwirtschaftlichen Anbietern und nicht (mehr) vom Staat bzw. dessen Denkmalschutzbehörden erledigt wird, auch wenn das in vielen ArchäologInnenköpfen noch nicht in allen damit verbundenen Konsequenzen und Möglichkeiten angekommen ist. Dennoch: wenn ohnehin sowohl die vorausschauende Planung von Entwicklungsvorhaben als auch die praktische präventive Archäologie beide so gut wie komplett privatwirtschaftlich organisiert sind; und der Staat, der sich eigentlich um die Einbindung der Letzteren in die Erstere kümmern sollte, das nicht tut; warum ihn nicht einfach durch eine ÖNORM so weit möglich umgehen und selbst dafür sorgen, dass die planende und die archäologische Wirtschaft so in einander integriert werden, dass beide besser funktionieren als ohne diese Integration?

Die Identifikation und Bewertung von Risiken im Boden von Liegenschaften

Wie man eine raum- und bauplanungsbegleitende archäologische Denkmalpflege privatwirtschaftlich organisiert, ist an sich gut bekannt, weil es in Europa inzwischen bereits (wenigstens mehr oder minder) gut funktionierende Beispiele gibt. Ja, man muss nicht einmal ins Ausland schauen, weil das ja selbst in Österreich bereits im UVP-Verfahren der Fall ist. Alles, was man braucht, um die von der Wirtschaft gewünschte Planungssicherheit einigermaßen verlässlich zu erreichen und gleichzeitig weitaus bessere Bedingungen für die präventive archäologische Denkmalpflege zu schaffen, ist, diese bereits gut funktionierenden Beispiele herzunehmen und in Form einer ÖNORM nicht nur für UVP-pflichtige Entwicklungsprojekte, sondern für alle Entwicklungsprojekte vorsehen.

Die gewünschte verbesserte Planungssicherheit erreicht man, indem man, statt auf die zufällige Entdeckung von möglicherweise Bauverzögerungen auslösenden Altlasten bei der Durchführung der erforderlichen Erdarbeiten zu warten, bereits in einer frühen Phase des oder noch besser sogar vor Beginn des eigentlichen Planungsprozesses versucht, das Risiko, dass am geplanten Ort des Entwicklungsprojektes Bauverzögerungen auslösende Altlasten im Boden vorkommen, zu identifizieren, zu bewerten und dann entsprechend in der vorausschauenden Planung mit einzukalkulieren. Wenn man weiß, wo welche Altlasten im Boden zu erwarten sind, kann man entweder sein Entwicklungsprojekt so planen, dass man diese einfach im Boden (archäologisch gesprochen: in situ) lassen kann, wo sie sich befinden, und sich damit alle Entsorgungskosten ersparen ([Willems 2012](#), 1-3). Oder aber man kann eben die dafür mutmaßlich anfallen werdenden Entsorgungskosten von Anfang an in seine Projektplanung mit einkalkulieren und die Entsorgung dieser Altlasten so in den Projektverlauf einplanen, dass man Stehzeiten oder noch schlimmere Schadensfälle weitgehend ausschließen und somit sein Projekt erfolgreich zum Abschluss bringen kann.

Der Ablauf des Risikovorerkennungs- und Bewertungsprozesses ist dabei noch dazu für alle bekanntermaßen potentiell vorkommenden Altlasten im Prinzip gleich:

In einem ersten Schritt ist es sinnvoll, zuerst einmal durch Untersuchung bereits vorhandener Archivunterlagen zu erheben, ob und wenn ja wo auf der ins Auge gefassten Bodenfläche bzw. Liegenschaft und in ihrer unmittelbaren (und eventuell auch weiteren) Umgebung bekanntermaßen Altlasten im Boden vorkommen. In der Archäologie sehen dafür daher sowohl die *Lausanne-Charte* (Art. 4; [ICOMOS 1990](#)), die *Valletta-Konvention* (Art. 2 Abs. i; [CoE 1992a](#); [b](#), 4) als auch das [DMSG](#) (§ 11 Abs. 7) verpflichtend die Führung von archäologischen Fundstellenverzeichnissen vor; das BDA empfiehlt in seinen *Richtlinien* auch die Durchführung derartiger Archivuntersuchungen vor gem. § 11 Abs. 1 [DMSG](#) genehmigungspflichtigen archäologischen Feldforschungen ([BDA 2018](#), 8, 48).

Die ÖNORM S 2411 – wenn sie angewendet wird – schreibt eine derartige Erhebung von Archivunterlagen vor jedem geplanten Entwicklungsprojekt als ersten Schritt in der Bodenrisikovorerkennung verpflichtend vor. Natürlich nicht nur für die Archäologie, sondern für alle im Planungsbereich bekanntermaßen häufig relevant werdenden Bodenrisiken, nämlich insbesondere technische Einbauten, historische Hinterlassenschaften (inklusive Archäologie und Kriegsrelikte), Umweltrisiken, geologische und geotechnische Risiken. Dies gilt für alle Entwicklungsvorhaben, bei denen erwartungsgemäß unter den Zerstörungshorizont, d.h. den Teil des Bodens, der durch Eingriffe in jüngerer Zeit (insbesondere nach 1945) verändert wurde, in den Erdboden eingegriffen wird ([ÖNORM S 2411](#), 5). Diese Erhebung muss durch qualifiziertes Fachpersonal durchgeführt werden ([ÖNORM S 2411](#), 6).

Die Ergebnisse der Erhebung sind in einem zweiten Schritt in Form einer strukturierten Beschreibung darzustellen, die alle möglicherweise relevanten Informationen beinhaltet. Zusätzlich ist gegebenenfalls zu begründen, weshalb zu einzelnen Risikoaspekten allfällig nicht eingeholte Informationen nicht eingeholt wurden ([ÖNORM S 2411](#), 9).

In einem dritten Schritt sind dann die durch die Erhebung gewonnenen Informationen in Hinblick auf die Frage zu prüfen, ob in den zu berücksichtigenden Bereichen mit dem Vorhandensein von Gefahren für die Durchführung des geplanten Entwicklungsprojekts zu rechnen ist (d.h. Bodenrisiken bestehen). Diese Überprüfung ist neuerlich von Personen mit entsprechender Fachexpertise – gegebenenfalls fachbereichsübergreifend durch mehrere Experten unterschiedlicher Fachgebiete gemeinsam – durchzuführen. Jedes Prüfungsergebnis – auch der Ausschluss eines Risikos – ist eigens zu begründen. Ergibt die Prüfung, dass eines oder mehrere relevante Risiken bestehen, sind erforderliche weitere Maßnahmen zur Verifikation (Nachweis/Erkundung) festzulegen ([ÖNORM S 2411](#), 9-10).

Wurden in der Prüfung mögliche Risiken identifiziert, sind in einem vierten Schritt die soeben genannten Maßnahmen zum Nachweis bzw. der genaueren Erkundung dieses Risikos durchzuführen. Dies sollte vorzugsweise mit zerstörungsfreien Untersuchungs- bzw. Prospektionsmethoden erfolgen; soweit erforderlich, sind aber auch Bodeneingriffe wie Beprobungen vorzunehmen oder auch Schurfe oder Testschnitte anzulegen. Ziel dieses Verfahrensschrittes ist es, zusätzliche Informationen zu identifizierten potentiellen Risiken, zu denen ausreichende Unterlagen bzw. Informationen (noch) fehlen, zu generieren.

In der Archäologie sprechen wir in diesem Zusammenhang in erster Linie von Prospektionen bzw. Surveys, weil aus Sicht der Norm Erkundungsmethoden dann nicht geeignet sind, „*wenn absehbar ist, dass durch die Erkundung ein bereits identifiziertes Risiko schlagend werden kann oder Schäden an Einbauten, archäologischen Hinterlassenschaften u. Ä. entstehen können*“ ([ÖNORM S 2411](#), 10). Das entspricht der Forderung der *Lausanne-Charter* (Art. 5, [ICOMOS 1990](#)), dass möglichst nicht destruktive Prospektionsmethoden zur Erkundung des archäologischen Erbes gewählt werden sollen, ebenso wie der sinngemäß gleichen Forderung der Valletta-Konvention (Art. 3 Abs. i lit. b; [CoE 1992a](#); [b](#), 2, 4). Wie ebenfalls von beiden genannten Konventionen vorgesehen, haben diese Erkundungen mittels anerkannter Verfahren oder Methoden durch Fachfirmen oder Experten mit einschlägiger Ausbildung und praktischer Erfahrung im jeweiligen Fachbereich des Risikoaspektes aus dem jeweiligen Fachgebiet zu erfolgen ([ÖNORM S 2411](#), 10).

In einem fünften Schritt sind anschließend alle relevanten Risiken auf der Grundlage der Ergebnisse der im vorherigen Verfahrensschritt durchgeführten Erkundungen fachlich zu bewerten. Methodisch ist gemäß [ONR 49002-2](#)⁶ vorzugehen; was ebenfalls fachliche Expertise voraussetzt ([ÖNORM S 2411](#), 10).

⁶ „ONR (ON-Regeln) sind rasch verfügbare normative Dokumente, die in ihrem Entwicklungsprozess nicht alle Anforderungen an eine "klassische" Norm erfüllen müssen.“ ([Austrian Standards Themencenter](#) [6/2/2019]).

Schließlich sind in einem sechsten, abschließenden Verfahrensschritt sachverständige, begründete Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen des Identifikations- und Bewertungsverfahrens zu ziehen. Diese müssen geeignet sein, ein umfassendes, fundiertes und nachvollziehbares Bild über vorhandene bzw. nicht vorhandene Bodenrisiken zu geben ([ÖNORM S 2411](#), 10).

Erforderlichenfalls bzw. wenn so gewünscht, können auch Empfehlungen abgegeben werden, wie vom das Entwicklungsprojekt Planenden allfällig identifizierte und bewertete Risiken am besten minimiert oder ausgeschaltet werden können. Im Bereich der Archäologie wäre das dann wohl eine Empfehlung, zeitgerecht eine professionelle archäologische Ausgrabung durchführen zu lassen, um vorhandene archäologische Altlasten zeitgerecht vor Beginn der eigentlichen Durchführung des Entwicklungsprojekts sachgerecht entsorgen zu lassen. Allfällig bei Prospektionen im Verfahrensschritt Erkundung neu entdeckte Bodendenkmale sind selbstverständlich wie durch §§ 8 Abs. 1 bzw. 11 Abs. 4 und 6 [DMSG](#) vorgesehen dem BDA zu melden, das auf Basis der eingegangenen Fundmeldungen die neu entdeckten Bodendenkmale zu begutachten und erforderlichenfalls binnen 6 Wochen ab Abgabe der Fundmeldung dauerhaft unter Denkmalschutz zu stellen hat.

Durch dieses – vollständig mit der Lausanne-Charter ([ICOMOS 1990](#)) und der Valletta-Konvention ([CoE 1992a](#); [b](#)) in Einklang stehende – Risikovorerkundungs- und -bewertungsverfahren werden also präventive archäologische Vorerkundungen in den vorausschauenden Planungsprozess vollständig integriert, ganz ohne dass der Gesetzgeber auch nur einen Finger zu rühren hatte. *De facto* setzt dieses normierte Verfahren also die Forderungen des Art. 5 der Valletta-Konvention um, ohne diese irgendjemandem *de jure* vorzuschreiben. Die Wirtschaft – sowohl die Entwicklungsprojekte planende als auch die archäologische – kann auf diesem Weg also aller Voraussicht nach die Kosten bzw. Schäden, die durch die viel zu spät im Bauprozess greifenden Schutzbestimmungen des [DMSG](#) – sowohl an der Archäologie als auch den finanziellen Interessen der Wirtschaft – verursacht werden, so weit als möglich minimieren und einen besseren archäologischen Denkmalschutz als auf gesetzlichem Weg erreichen.

Die ÖNORM S 2411 und unfreiwillige Freiwilligkeit

Damit bleibt als mögliches Problem für die praktische Umsetzung dieses Verfahrens eigentlich nur noch die Tatsache, dass die Anwendung von ÖNORMEN freiwillig ist. Man muss also darauf hoffen, dass die planende Wirtschaft dieses Verfahren aus eigenem Interesse – das ja wie gesagt, wenigstens teilweise, sicher durchaus gegeben ist – übernimmt und anwendet; weil zwingen kann man ja niemanden dazu.

Aber ganz so freiwillig, wie es bei oberflächlicher Betrachtung aussieht, wird die Anwendung der Norm durch die planende Wirtschaft dann wohl doch wieder nicht sein. Weil wie schon gesagt: die Initiative für die Entwicklung dieser ÖNORM ging keineswegs von der Archäologie bzw. der archäologischen Denkmalpflege aus, die sogar nicht einmal ein klares Interesse an ihrer Entwicklung durch Beteiligung am Entwicklungsprozess dieser Norm zum Ausdruck gebracht haben, sondern eigentlich von den Banken und dem Versicherungssektor. Weil es sind die Banken und die Entwicklungsprojekt-Rückversicherer, die nicht auf den finanziellen Schäden sitzen bleiben wollen, die durch zu spät entdeckte Altlasten und dadurch bedingte Projektverzögerungen oder gar dem Scheitern ganzer Entwicklungsprojekte entstehen; und die daher wollen, dass die Bauwirtschaft möglichst frühzeitig im Planungsprozess durch Altlasten entstehende Risiken vorerkennt und möglichst vermeidet, minimiert oder ganz ausschaltet. Und wie ebenfalls schon gesagt: die meisten Entwicklungsprojekte werden heutzutage von den Banken durch Kredite vorfinanziert und von den Versicherungen gegen Schäden durch unerwartet eintretende Verzögerungen der Projektabwicklung versichert.

Man darf also wohl davon ausgehen, dass, sobald die ÖNORM S 2411 veröffentlicht und damit in Kraft getreten sein wird, die Banken die Verpflichtung zu ihrer Beachtung in Kreditverträge zur Finanzierung von Entwicklungsprojekten aufnehmen werden. Ebenso darf man wohl davon ausgehen, dass

Versicherungen es von der Einhaltung dieser Norm abhängig machen werden, ob sie Entwicklungsprojekte gegen durch unerwartet bei der Durchführung des Projekts angetroffene Altlasten verursachte Schäden versichern; bzw. die Übernahme der Schäden einfach verweigern werden, wenn der Versicherungsnehmer nicht bei der Planung seines Projektes eine normgemäße Bodenrisikovorerkennung durchgeführt und deren Ergebnisse daher bei seinen Planungen nicht berücksichtigt hat.

Will also jemand die Durchführung eines Entwicklungsprojekts mittels eines Bankkredits finanzieren; und sich auch gegen Schäden durch unerwartet bei dessen Durchführung angetroffene Altlasten versichern, dann wird er wohl kaum umhinkommen, freiwillig eine Risikovorerkennung entsprechend den Vorgaben der ÖNORM S 2411 durchzuführen, ob er das will oder nicht. Weil entschließt er sich nicht freiwillig dazu, das zu tun, dann wird er wohl weder den erforderlichen Kredit noch die erwünschte Versicherung bekommen. Und das kann uns auch ganz egal sein, weil der Archäologie kein zusätzlicher Schaden erwächst, wenn das Projekt einfach abgesagt wird und allfällige archäologische Hinterlassenschaften, die auf der im Auge gefassten Liegenschaft im Boden verborgen schlummern, einfach weiter unentdeckt und in situ verbleiben.

Die Anwendung der ÖNORM S 2411 wird also für die Entwicklungsprojekte vorausschauend planende Wirtschaft etwa ebenso freiwillig sein, wie sie sich freiwillig dafür entscheiden, die Vertragsbestimmungen für den Kredit zu unterschreiben, den jemand für den Bau eines Einfamilienhauses braucht, oder die Lizenzvertragsbestimmungen zu akzeptieren, damit man ein bestimmtes Computerprogramm, das man braucht, auch tatsächlich verwenden kann. Oder anders gesagt: aufgrund der unabdingbaren Erforderlichkeit eher unfreiwillig freiwillig.

Die ÖNORM S 2411 und die archäologische Nachforschungsgenehmigungspflicht

Was die Vorerkennung archäologischer Risiken im Boden von Liegenschaften betrifft, bleibt allerdings ein gewisses, wenn auch vielleicht glücklicherweise nicht besonders gravierendes, Problem mit der Gesetzeslage bestehen: die Nachforschungs- bzw. Grabungsgenehmigungspflicht des [DMSG](#). Diese macht es bekanntermaßen erforderlich, dass „*Die Nachforschung durch Veränderung der Erdoberfläche bzw. des Grundes unter Wasser (Grabung) und sonstige Nachforschungen an Ort und Stelle zum Zwecke der Entdeckung und Untersuchung beweglicher und unbeweglicher Denkmale unter der Erd- bzw. Wasseroberfläche*“ (§ 11 Abs. 1 [DMSG](#)) nur mit Genehmigung durch das BDA durchgeführt werden.

Diese Genehmigungspflicht wurde vom BDA jahrzehntelang als universelle Genehmigungspflicht für alle archäologischen Untersuchungen ausgelegt, die an Ort und Stelle durchgeführt werden, gleichgültig welche Untersuchungsmethode verwendet wird, und ebenso gleichgültig, an welchem Ort sie durchgeführt wird (so z.B. noch [BDA 2016](#), 6, 11-15). Inzwischen ist es davon ein wenig abgerückt und erläutert allgemein in seinen *Richtlinien* nun nur noch, dass „*Voraussetzung für die Aufnahme bewilligungspflichtiger archäologischer Tätigkeiten [...] das Vorliegen eines bewilligenden Bescheides des Bundesdenkmalamtes gemäß § 11 Abs. 1 DMSG*“ ([BDA 2018](#), 6) sei; führt allerdings deutlich irreführenderweise weiterhin praktisch alle Prospektionsmethoden, die im Schritt Verifikation (Nachweis/Erkundung) des in der ÖNORM S 2411 normierten Risikovorerkennungsverfahrens zur Erkundung archäologischer Altlasten im Boden zur Anwendung gebracht werden könnten, unter der Überschrift „*2.1.2. Bewilligungspflichtige Prospektionsmethoden*“ (cf. [ÖNORM S 2411](#), 9-10; [BDA 2018](#), 10-14) auf. Insbesondere gehören zu diesen Methoden die systematische Begehung einer Liegenschaft zur Aufnahme von Oberflächenfunden, die Absuche des über dem Zerstörungshorizont ([ÖNORM S 2411](#), 5) liegenden Oberbodens mittels Metallsuchgeräten zur Entdeckung allfällig vorhandener metallischer Kleinfunde, sowie alle geophysikalischen Methoden wie Geomagnetik, Bodenradar, Bodenwiderstandsmessungen und elektromagnetische Induktionsmessungen. ([BDA 2018](#), 10-14).

Dies erweckt irreführenderweise den Eindruck, als ob die Genehmigungspflicht des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) von der geplanten Verwendung bestimmter – eben wenigstens der genannten – Untersuchungsmethoden ausgelöst würde. Dadurch würden alle durch die ÖNORM S 2411 vorgesehenen Erkundungen dieser Genehmigungspflicht unterliegen; wenigstens solange sie dem Zweck dienen, die Präsenz archäologischer Hinterlassenschaften im Boden der betroffenen Liegenschaft zu identifizieren und zu Bewertungszwecken in Bezug auf ihre räumliche Verteilung und Verbreitung auf der Liegenschaft und Art genauer zu bestimmen, d.h. zu untersuchen. Zwar wäre auch das im Prinzip kein Problem – bindet man die Archäologie ausreichend frühzeitig in den Planungsprozess von Entwicklungsprojekten ein, kann man auf die Ergebnisse der archäologischen Risikovorerkennung auch die durchschnittlich wohl nicht mehr als 6-8 Wochen, die es gewöhnlich dauert, eine solche Genehmigung zu erhalten, die das BDA in Anbetracht ihres Zweckes und der Tatsache, dass sie mit zerstörungsfreien Methoden durchgeführt werden soll, ohnehin nicht verweigern kann – würde aber dennoch eine vollkommen unnötige und zusätzliche Kosten für den Planenden bedeutende bürokratische Hürde darstellen, die sowohl dem Zweck der ÖNORM S 2411 als auch dem des [DMSG](#) diametral zuwiderläuft. Schließlich geht es bei beiden Normen, der verpflichtenden gesetzlichen wie auch der freiwilligen privatwirtschaftlichen, darum, Schaden zu vermeiden, der durch Erdarbeiten (im Falle der ÖNORM wenigstens auch) an archäologischen Denkmälern im Boden der Liegenschaft entstehen könnte und damit für verbesserte Möglichkeiten zu ihrer Erhaltung zu sorgen.

Tatsächlich ist die Genehmigungspflicht des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) jedoch auf allfällig durchgeführte Erkundungen mit iSd [ÖNORM S 2411](#) (10) geeigneten Methoden zur Verifikation eines möglicherweise bestehenden Risikos durch im Boden der Liegenschaft befindliche archäologische oder sonstige historische Hinterlassenschaften gewöhnlich nicht anwendbar, und zwar gleich aus mehreren Gründen.

Der erste und gleichzeitig wichtigste dieser Gründe ist, dass der Zweck einer derartigen Erkundung iSd ÖNORM S 2411 eben gerade nicht die für die Erfüllung des Anknüpfungstatbestands zur Auslösung der Genehmigungspflicht erforderliche „Entdeckung und Untersuchung beweglicher und unbeweglicher Denkmale unter der Erd- bzw. Wasseroberfläche“ (§ 11 Abs. 1 [DMSG](#)) ist, sondern vielmehr die Verifikation und nachfolgende Bewertung gemäß [ONR 49002-2](#) eines möglicherweise bestehenden Risikos für geplante Erdarbeiten auf der betroffenen Liegenschaft durch dort potentiell im Boden befindliche (archäologische) Altlasten. Laut der relevanten Regierungsvorlage ist der Zweck der Bestimmungen des § 11 [DMSG](#), „die Vorgangsweise bei der Durchführung bewilligter wissenschaftlicher Grabungen“ zu regeln, weshalb er viele Bestimmungen enthalte, „die eine für die Wissenschaft notwendig geregelte Vorgangsweise bei der Durchführung der Grabungen, der Durchführung der Meldungen usw.“ ([RV 1990](#), 20) vorsehen würden. Nachdem Veränderungen der Erdoberfläche bzw. des Grundes unter Wasser aber „Schäden an Einbauten, archäologischen Hinterlassenschaften u. Ä.“ ([ÖNORM S 2411](#), 10) verursachen könnten, sind sie iSd der ÖNORM S 2411 keine geeigneten Erkundungsmaßnahmen; und ein wissenschaftlicher Erkenntniszweck wird bei der Erkundung von Bodenrisiken ebenfalls nicht verfolgt; ebensowenig wie der Zweck der Entdeckung von Denkmälern. Eine Anwendbarkeit der Bestimmungen des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) auf iSd ÖNORM S 2411 geeignete Erkundungsmethoden scheidet daher sowohl aufgrund des Wortlautes als auch des Sinns der Grabungsgenehmigungspflicht dieses Paragraphen aus.

Der zweite und beinahe ebenso wichtige Grund ist, dass, wenn man hingegen argumentiert, dass die Erkundung von archäologischen Bodenrisiken doch Forschung und daher auch ein Entdeckungsversuch im Sinne des [DMSG](#) sei und daher den Anknüpfungstatbestand des § 11 Abs. 1 erfüllt, die Nachforschung mit rein zerstörungsfreien Methoden dieser Genehmigungspflicht dennoch nicht unterliegen kann. Denn einerseits ist der gem. § 1 Abs. 1 explizite und ausschließliche Zweck des [DMSG](#), erhaltenswerte Denkmale zu erhalten, d.h. vor Zerstörung, Veränderung oder Verbringung ins Ausland zu schützen. Nachdem dieses gesetzliche Schutzziel durch die Verwendung rein zerstörungsfreier Vorerkundungsmethoden unmöglich gefährdet werden kann, kann eine die

Verwendung solcher Methoden beschränkende Genehmigungspflicht weder dafür geeignet, geschweige denn dafür erforderlich, noch das dem Gesetzgeber verfügbare gelindeste Mittel dafür sein, dieses gesetzliche Schutzziel eher zu erreichen als ohne sie. Damit würde diese Genehmigungspflicht einerseits jedoch das Prinzip der Verhältnismäßigkeit staatlicher Reaktion (Berka 1999, 156-163) verletzen und wäre damit verfassungswidrig. Und andererseits würde diese Genehmigungspflicht dann ohne nachvollziehbaren Grund – es wird schließlich durch die Verwendung dieser Methoden kein Denkmal in irgendeiner Weise gefährdet, geschweige denn ernsthaft – die Wissenschaftsfreiheit des Art. 17 Abs. 1 [StGG](#) intentional beschränken, was ebenfalls verfassungswidrig wäre (Berka 1999, 344-346). Damit kann diese Genehmigungspflicht auch gerade dann nicht auf geeignete Erkundungsmethoden iSd der ÖNORM S 2411 angewendet werden, wenn sie den Anknüpfungstatbestand des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) erfüllt.

Der dritte Grund ist schließlich, dass in aller Regel die Durchführung von genaueren Erkundungen iSd [ÖNORM S 2411](#) (9-10) nur dann erforderlich wird, wenn nicht bereits durch die Archivrecherche festgestellt wurde, dass sich im Boden der betroffenen Liegenschaft tatsächlich ein gem. §§ 2a, 3 bzw. 9 Abs. 3 [DMSG](#) geschütztes Denkmal befindet. Befindet sich nämlich ein solches auf dieser Liegenschaft, wurde ja bereits durch die Archivuntersuchung geklärt, dass dem tatsächlich der Fall ist, und daher das Risiko, bei der Durchführung von geplanten Erdarbeiten auf dieser Liegenschaft auf archäologische Altlasten zu treffen, 100% ist. Im Wesentlichen das Gleiche gilt, wenn sich auf der Liegenschaft archäologische Hinterlassenschaften befinden, deren Denkmaleigenschaft aufgrund bekannter, konkreter Hinweise wenigstens wahrscheinlich ist. Nachdem aber laut dem Verwaltungsgerichtshof die Bestimmungen des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) nur anwendbar sind, wenn aufgrund des Vorliegens bekannter, konkreter Hinweise darauf das Vorkommen von Denkmalen iSd § 1 Abs. 1 [DMSG](#) wenigstens wahrscheinlich ist ([VwGH 23.2.2017, Ro 2016/09/0008](#), RN 17-18), dass bei der Durchführung von Nachforschungen auf der betreffenden Liegenschaft tatsächlich Denkmale entdeckt oder untersucht werden würden, kann für erforderlich werdende Erkundungen iSd [ÖNORM S 2411](#) (9-10) diese Genehmigungspflicht in der Regel nicht bestehen.

Ebenso ausgeschlossen ist die Anwendbarkeit der Genehmigungspflicht des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) auf die Entnahme von Bodenproben oder die Anlage von Schurfen oder Testschnitten zur Verifikation (Nachweis/Erkundung) von anderen als archäologischen Bodenrisiken. Diese ist schließlich bei normkonformem Vorgehen erst dann möglich, wenn durch die Archivuntersuchungen bzw. archäologische Erkundungen festgestellt wurde, dass im Boden der betroffenen Liegenschaft nicht mit dem Vorkommen archäologischer bzw. historischer Hinterlassenschaften zu rechnen ist ([ÖNORM S 2411](#), 10). Damit kann für nachfolgende, nicht auf die Entdeckung und Untersuchung an Ort und Stelle schließlich positiv nicht vermuteter archäologischer Überreste, geschweige denn archäologischer Denkmale gerichtete Entnahme von Bodenproben bzw. Anlage von Schurfen oder Testschnitten der Anknüpfungstatbestand des § 11 Abs. 1 [DMSG](#) in keiner vorstellbaren Weise erfüllt werden: es wird weder nach archäologischen Denkmalen gesucht noch deren Vorhandensein vermutet, ganz im Gegenteil, ihr hypothetisch mögliches Vorhandensein wurde bereits zuvor durch die Ergebnisse einer sachverständigen archäologischen Überprüfung – soweit möglich – ausgeschlossen. Werden dann dennoch – unvorhersehbarer Weise – bei der Anwendung invasiver Erkundungsmethoden zu anderen als archäologischen Entdeckungszwecken Bodendenkmale iSd § 8 Abs. 1 [DMSG](#) entdeckt, sind diese vielmehr als Zufallsfunde zu melden und die Rechtsfolgen ihrer Entdeckung gem. § 9 Abs. 3 [DMSG](#) zu beachten.

Einzig in dem wohl sehr ungewöhnlichen und sicherlich nur vergleichsweise selten eintretenden Fall, dass ein geplantes Entwicklungsprojekt auf einer bestimmten Liegenschaft durchgeführt werden soll, auf der sich ein bereits geschütztes Denkmal oder bereits bekanntermaßen denkmalschutzwürdige archäologische Hinterlassenschaften befinden, bezüglich derer der begründete Verdacht besteht, dass sie sich räumlich über ihre bereits bekannten Teile hinaus im Boden der Liegenschaft fortsetzen, könnte eventuell die Beantragung einer Genehmigung gem. § 11 Abs. 1 bzw. Abs. 8 [DMSG](#) vor der Anwendung von geeigneten Erkundungsmethoden iSd [ÖNORM S 2411](#) (10) für ihre rechtmäßige

Durchführung erforderlich sein. Selbst in diesem Fall ist das aber kein Problem, weil das BDA eine allfällig beantragte, derartige Genehmigung jedenfalls erteilen muss, da Zweck der iSd [ÖNORM S 2411](#) durchzuführenden Erkundungen schließlich der verbesserte Schutz der sich dort möglicherweise befindlichen, noch unbekannten Teile des geschützten Denkmals bzw. der wahrscheinlich denkmalschutzwürdigen archäologischen Hinterlassenschaften ist und diese aufgrund der Zerstörungsfreiheit der normkonform zu verwendenden Methoden auch gar nicht durch Zerstörung, Veränderung oder Verbringung ins Ausland gefährdet werden können. Für solche – und nur solche – denkmalrechtlich genehmigten Erkundungen gelten dann nicht die Fundmeldebestimmungen des § 8 samt deren Rechtsfolgen gem. § 9, sondern die dazu parallelen Bestimmungen des § 11 Abs. 3, 4 und 6 [DMSG](#).

Die [ÖNORM S 2411](#) kann also tatsächlich nahezu vollständig ohne Erfordernis, irgendwelche staatliche Behörden in den archäologischen Denkmalschutzprozess einzubeziehen, durch frühzeitige Beteiligung der Archäologie an Planungen von Entwicklungsprojekten angewendet werden. Einzig im zuletzt genannten Fall kann eine Genehmigung durch das BDA gem. § 11 Abs. 1 bzw. Abs. 8 [DMSG](#) erforderlich werden, die aber jedenfalls zu erteilen ist. Damit ist eine nahezu rein privatwirtschaftlich selbstregulierte präventive archäologische Denkmalpflege möglich, die für die planende Wirtschaft unnötige Kosten und für die Archäologie vermeidbaren Schaden abzuwenden erlaubt.

Schlussfolgerungen: was BürgerInnen nicht selbst machen...

Die Republik Österreich hat zwar 2015 letztendlich doch noch die Valletta-Konvention ([CoE 1992a](#)) ratifiziert, der politische Wille, für die für eine zeitgemäße, präventive archäologische Denkmalpflege notwendigen legislativen Maßnahmen zur Umsetzung ihres wichtigsten Artikels 5 ([CoE 1992a; b](#)) zu sorgen, hat bislang jedoch ebenso gefehlt wie der, die archäologische Abteilung des BDA auch nur annähernd adäquat personell und finanziell auszustatten, dass diese ihre vielfältigen Aufgaben auch ordentlich und vor allem auch transparent, bürger- und wirtschaftsfreundlich erfüllen kann. Politische Lippenbekenntnisse von mehreren aufeinanderfolgenden, zuständigen MinisterInnen unterschiedlicher parteipolitischer Zugehörigkeit hin oder her: ein zeitgemäßer archäologischer Denkmalschutz und eine auch nur annähernd adäquate archäologische Denkmalpflege brauchen weit mehr Personal und Ressourcen, als die Republik Österreich dafür zur Verfügung zu stellen bereit zu sein scheint.

Zu einer solchen zeitgemäßen, auch tatsächlich effektiven archäologischen Denkmalpflege gehört insbesondere die möglichst frühzeitige Einbindung der Archäologie in den Raum- und Bauplanungsprozess im Sinne des Art. 5 der Valletta-Konvention ([CoE 1992a; b](#)), denn nur dadurch wird es möglich, die Kosten und den Aufwand für den Umgang mit archäologischen Altlasten für die planende Wirtschaft ebenso möglichst gering zu halten wie den Schaden an archäologischen Hinterlassenschaften, insbesondere von bisher noch weitgehend bis vollständig unbekannten solchen, im Boden von Liegenschaften möglichst zu vermeiden oder wenigstens so weit es geht zu minimieren. Diese sollte nun tatsächlich – am Staat, der Politik, die offensichtlich nicht dazu im Stande ist, dies im Wege einer gesetzlichen Regelung zu erreichen, und der öffentlichen Verwaltung vorbei – durch die Anwendung der auf Initiative der Wirtschaft entwickelten [ÖNORM S 2411](#) auch in Österreich möglich werden.

Statt auf die zufällige Entdeckung von Bodendenkmalen iSd § 8 Abs. 1 [DMSG](#) bei der Durchführung erforderlicher Erdarbeiten zur Abwicklung eines Entwicklungsprojektes zu warten und dann durch die Rechtsfolgen gem. § 9 [DMSG](#) unerwartete Arbeitsverzögerungen in Kauf nehmen zu müssen, wird durch die [ÖNORM S 2411](#) für die vorausschauende Planung von Entwicklungsvorhaben eine Vorgehensweise für die Vorerkundung von durch (unter anderem archäologische) Altlasten verursachten Risiken im Boden von Liegenschaften normativ vorgeschrieben. Diese Risikovorerkennung ist jeweils von in den möglicherweise relevanten Risikobereichen sachverständigen ExpertInnen bzw. derartige ExpertInnen beschäftigenden

Dienstleistungsunternehmen sachgerecht durchzuführen; d.h. im Bereich der präventiven archäologischen Denkmalpflege primär durch Archivuntersuchungen und, sofern diese nicht ausreichend aussagekräftig sind, durch Erkundung der Liegenschaft mit zerstörungsfreien archäologischen Prospektionsmethoden. Die Ergebnisse dieser – gegebenenfalls mit Sachverständigen aus anderen Risikobereichen koordiniert und aufeinander abgestimmt durchzuführenden – Vorerkundung sind anschließend von der vorausschauend planenden Wirtschaft in ihren Planungen entsprechend zu berücksichtigen und identifizierte und als relevant bewertete Risiken möglichst frühzeitig zu minimieren bzw. durch sachgerechte Entsorgung der identifizierten Altlasten auszuschalten.

Aus der Sicht der Entwicklungsprojekte planenden Wirtschaft minimiert dies das Schadensrisiko, maximiert die Planungssicherheit und erlaubt die Kosten für die Abwicklung von Entwicklungsprojekten zu senken, nicht nur indem – ganz im Sinne der Valletta-Konvention ([Willems 2012](#), 1-3) – teure Altlastenentsorgungskosten verursachende Liegenschaften vermieden und stattdessen weniger altlastenverseuchte Liegenschaften als Standort des geplanten Entwicklungsprojekts gewählt werden können. Aus der Sicht der archäologischen Denkmalpflege bedeutet das hingegen die Umsetzung eines zeitgemäßen, präventiven archäologischen Denkmalschutzes, durch den allfällig durch Entwicklungsprojekte gefährdet werden könnende archäologische Hinterlassenschaften im Boden von Liegenschaften vorausschauend erkannt und entweder – vorzugsweise – in situ oder wenigstens zeitgerecht, damit unter weniger Termindruck und somit sachgerechter, durch wissenschaftliche Dokumentation erhalten werden können. Damit ist nicht nur allen beteiligten Seiten gedient, sondern es wird auch eine bessere Möglichkeit zur Inwertsetzung des kulturellen Erbes in der weiteren Gesellschaft im Sinne der Faro-Konvention ([CoE 2005](#)) und somit eine verbesserte Förderung des Allgemeinwohls erreicht als bisher auf rein gesetzlichem Weg erreicht werden konnte. Oder anders gesagt: alle gewinnen, niemand verliert; genau wie es sein sollte.

Man kann daher aus diesem Beispielsfall eine allgemeinere Lektion lernen: will der Staat sich nicht um eine zeitgemäße, präventive archäologische Denkmalpflege kümmern, weil der politische Wille dafür fehlt, dann müssen – und können sich glücklicherweise auch – die Entwicklungsprojekte planende private Wirtschaft, private Archäologieunternehmen, sogar eigentlich im Ausland tätige Universitätsprofessoren und die BürgerInnen als Privatpersonen selbst darum kümmern. Es ist nicht notwendig, auf den Staat zu warten, wenn der einfach mit anderen Aufgaben zu überlastet, durch politische Streitigkeiten blockiert oder entscheidungsunfähig, oder schlicht und einfach zu bequem ist, sich um den Denkmalschutzauftrag zu kümmern, den er sich selbst durch Art. 10 Abs. 1 Z 13 [B-VG](#) und die Ratifikation der Valletta- und der Faro-Konventionen ([CoE 1992a](#); [2005](#)) gegeben hat. Denn letztendlich ist in modernen, demokratischen Staaten nicht die staatliche Verwaltung, sondern die BürgerInnen der Souverän, und wenn die staatliche Verwaltung als deren Diener ihre Arbeit nicht schafft oder nicht machen will oder kann, dann können nicht nur, sondern müssen sogar, die BürgerInnen sich selbst darum kümmern, dass sie das bekommen, was sie wollen. Wer sich nicht selbst hilft, dem wird auch nicht geholfen.

Literaturverzeichnis

Bazil, C., Binder-Kriegelstein, R., Kraft, N. 2015. *Das österreichische Denkmalschutzrecht. Denkmalschutzgesetz & Kulturgüterschutzrecht, Durchführungsvorschriften, Unionsrecht*. 2nd ed., Wien: Manz.

BDA 2016. [Richtlinien für archäologische Maßnahmen. 4.Fassung – 1. Jänner 2016](#). Wien: Bundesdenkmalamt, [19.9.2017].

BDA 2018. [Richtlinien für archäologische Maßnahmen. 5. Fassung – 1.1.2018](#). Wien: Bundesdenkmalamt (28/1/2019).

Berka, W. 1999. *Die Grundrechte. Grundfreiheiten und Menschenrechte in Österreich*. Wien & New York: Springer.

CoE 1992a. [European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage \(Revised\)](#). European Treaty Series 143, Valletta: Council of Europe.

CoE 1992b. [Explanatory Report to the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage \(Revised\)](#). Valletta: Council of Europe.

CoE 2005. [Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society](#). European Treaty Series 199, Faro: Council of Europe.

DGUF 2013. [Wann ist ein Denkmal ein Denkmal? Informationen zum deklaratorischen und zum konstitutiven Prinzip](#). Kerpen-Loogh: Deutsche Gesellschaft für Ur- und Frühgeschichte, [4/2/2019].

Erläuterungen 2015. [Europäisches Übereinkommen zum Schutz des archäologischen Erbes \(revidiert\). 201 der Beilagen XXV. GP - Staatsvertrag – Erläuterungen](#). Wien: Republik Österreich, Parlament.

Gersbach, E. 1998. *Ausgrabung heute. Methoden und Techniken der Feldgrabung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

ICOMOS 1990. [Charter for the Protection and Management of the Archaeological Heritage](#). Lausanne: International Council on Monuments and Sites.

Karl, S., Koch, I., Pieler, E. 2017. [Revidierung der gesetzlichen Vorschriften zu archäologischen Funden und Schätzen in der österreichischen Monarchie zwischen 1834 und 1846. Mit einem Ausblick auf die heutige Situation](#). *Österreichische Zeitschrift für Kunst und Denkmalpflege* LXXI/1, 86-119 [4/2/2019].

RV 1990. [Regierungsvorlage. Bundesgesetz vom XX.XXXXX, mit welchem das Bundesgesetz betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung \(Denkmalschutzgesetz\) geändert wird](#). 1275 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVII. GP [4/2/2019].

RV 1999. [Regierungsvorlage. Bundesgesetz, mit welchem das Bundesgesetz betreffend Beschränkungen in der Verfügung über Gegenstände von geschichtlicher, künstlerischer oder kultureller Bedeutung \(Denkmalschutzgesetz – DMSG\) geändert wird](#). 1769 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP [4/2/2019].

UBA 2001. [Sechster Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

UBA 2004. [Siebenter Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

UBA 2007. [Achter Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

UBA 2010. [Neunter Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

UBA 2013. [Zehnter Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

UBA 2016. [Elfter Umweltkontrollbericht](#). Wien: Umweltbundesamt [4/2/2019].

Willems, W.J.H. 2012. [Problems with preservation in situ](#). In Bakels, C., Kamermans, H. (eds.), *The End of Our Fifth Decade*, 1-8. *Analecta Praehistorica Leidensia* 43/44, Leiden: Leiden University [30/1/2019].